IL COMUNE
NEL DIRITTO TRIBUTARIO

COMMENTO ALLE LEGGI

SULLE

IMPOSTE COMUNALI

CON UN'APPENDICE

SULLE

IMPOSTE PROVINCIALI

DELL'AVVOCATO

G. B. CERESETO

Patrocinante a Genova

Volume I.

TORINO

UNIONE TIPOGRAFICO-EDITRICE

33 — Via Carlo Alberto — 33

1885

COMMENTO ALLE LEGGI

SULLE

IMPOSTE COMUNALI

DELL'AVVOCATO

G. B. CERESETO

Patrocinante a Genova

INTRODUZIONE

I.

L'imposta e i sistemi dei tributi locali

I. — Si può dire del Comune ciò che fu detto dello Stato, cioè che esso rappresenta una persona giuridica, la quale dal diritto costituzionale riceve la vita e dall'amministrativo l'organismo necessario per vivere (1).

(1) «... est une personne morale, à laquelle le droit constitutionnel donne la vie et qui reçoit du droit administratif l'organisme nécessaire pour vivre. » ESCHBACH, *Cours d'introduction générale à l'étude du droit.* 2me édition, Paris, p. 85.

Analogamente però a quanto succede nella vita fisica, questi organismi devono trovare fuori di sè i mezzi della loro esistenza, che li pongano in condizione di corrispondere alle funzioni cui sono chiamati.

Ora è evidente che si possono immaginare mezzi diversissimi di procurare così allo Stato come al Comune una certa massa di ricchezze. Diffatti si potrebbe immaginare questi enti possessori di fondi, di capitali o altrimenti di un valore sufficiente a costituire un reddito proporzionato ai propri bisogni; si potrebbe concepirli collocati in condizioni analoghe a quelle in cui si trova un ricco privato, il quale abbia beni, fondi, o un capitale, da cui ritragga un reddito.

Così presso a poco succedevano le cose in alcuni Stati feudali del medio-evo. La maggior parte dei redditi del capo dello Stato consisteva in redditi personali.

Si potrebbe immaginare una seconda sorgente di reddito. Diffatti un privato, il quale non abbia nè fondi di terra, nè capitali investiti, può ottenere un reddito coll'industria, applicando le sue facoltà, i suoi capitali ad una produzione qualunque. Ebbene, si potrà rappresentare uno Stato, un Comune, i quali abbiano essi solo il diritto di esercitare certe industrie, abbiano essi solo il diritto di trarre profitto da certi rami della produzione, e si procurino così dei redditi sufficienti.

Ma i bisogni della società variano ad ogni giorno, e mal si saprebbe fare fronte agli stessi con redditi o con privative, senza notare il grave inciampo che si recherebbe ai governati col sottrarre all'attività individuale, o una grande massa delle proprietà terriere, o i più importanti cespiti del commercio e dell'industria, o dell'agricoltura.

È dunque bisognato ricorrere ad un terzo mezzo, il quale di natura sua potesse meglio proporzionarsi ai bisogni della vita sociale. Questo mezzo è l'*imposta*, ossia la domanda annuale, che la società fa di una certa porzione del loro reddito a tutti coloro che si ritiene ne abbiano uno (1).

II. — Gli esseri collettivi non vivono che di usurpazioni fatte sulle individualità, di cui si compongono. Come nell'ordine morale la società domanda ai suoi membri il sacrificio dei sentimenti personali, così nell'ordine materiale la società prov-

---

(1) P. Rossi, *Frammenti sull'imposta*, Lez. I, *Bibl. dell'Economista*, Vol. IX.

vede al soddisfacimento dei bisogni generali coi mezzi individuali dei cittadini.

Questi mezzi materiali si presentano sotto tre forme diverse.

Quando derivano da beni destinati direttamente al servizio degli associati, si chiamano *demanio*.

Quando questi beni sono semplicemente in modo indiretto destinati al pubblico servizio, si chiamano *patrimonio*.

Quando finalmente questi stessi beni si ottengono operando sui cittadini successive percezioni pei pubblici bisogni, essi costituiscono la contribuzione o *imposta:* e le regole che presiedono a questo fatto politico, economico e giuridico ad un tempo, costituiscono l'arte, la scienza e la legge della finanza.

III. — Basta gettare uno sguardo, anche superficiale, sui sistemi delle tasse, presso qualunque popolo, per rimanere colpiti dalla estrema varietà degli oggetti, che essi abbracciano. Le persone, le proprietà, i godimenti, i consumi, gli atti più varii della vita umana, tutta l'esistenza dei cittadini, in una parola, sembra essere stata avviluppata nella ingegnosa rete tessuta dai finanzieri, come disse un egregio scrittore.

Ogni legislatore può, sino a certo punto, appropriarsi le ricordanze di un ministro inglese, quand'egli faceva una specie di rivista necrologica delle bizzarre imposizioni, che si sono successivamente soppresse nella Gran Brettagna. « Vi erano dei dazi sulle materie prime (diceva, il 3 aprile 1867, nella Camera dei Comuni, Gladstone) che più non esistono; ve n'erano sul valore che l'industria umana aggiungeva alle materie grezze, che più non esistono; ve n'erano sulla salsa che eccita l'appetito dell'uomo, ed oggi ciascuno può eccitare il proprio appetito come meglio gli piace; vi erano delle tasse sui medicamenti che ristabiliscono la salute, e più non vi sono, e ciascuno è libero di guarirsi quanto più presto egli possa; vi erano delle tasse sull'armellino del giudice, e già l'armellino è emancipato; vi erano delle tasse sulla corda che impicca il delinquente, e questa corda è emancipata; ve ne erano sul sale del povero, e più non ve n'ha (non possiamo pur troppo noi dire altrettanto!); ve ne erano sui condimenti del ricco, e i condimenti sono affrancati; ve n'erano sui chiodi dei cataletti, e più non vi sono; ve ne erano sui nastri della sposa, ed essa, terminerò la mia lista, nulla paga oramai per i suoi nastri ».

IV. — La teoria dell'imposta è la vera legislazione del popolo, secondo Mirabeau: e veramente essa, al pari delle parti più nobili ed alte della legislazione, può dare la misura delle condizioni morali, sociali e politiche di un popolo: nè vi fu rivoluzione scientifica, politica o sociale, che non avesse il suo contraccolpo su questo ramo della pubblica amministrazione. Onde si può benissimo asserire che tutti i gradi delle istituzioni politiche si riflettano nei bilanci; ed è piena di verità l'osservazione, che faceva, varii anni or sono, l'on. Minghetti, esponendo i motivi di leggi amministrative (1), allorchè parafrasando una nota sentenza del Cuvier, diceva: — « Se mi si presentasse un bilancio senza dirmi a qual popolo appartenga, io, dalla qualità delle tasse stabilitevi, saprei dedurre quali sieno le istituzioni politiche, e quali le leggi civili da cui quel paese è governato ». —

V. — Se interroghiamo la maggior parte degli scrittori, troviamo che difficilmente sanno indicarci la vera natura della imposta. Alcuni, ritenendo lo Stato come un quasi comproprietario delle sostanze dei cittadini, credettero che l'imposta fosse una sorta di canone, riscosso dal Governo (2): tale era l'opinione degli antichi; altri pensarono che l' imposta fosse una specie di offerta, messa da ciascuno in comune per godere i beneficii della vita civile, come Sully, Montesquieu, Mirabeau, trasandando troppo il concetto dell'obbligatorietà della tassa. Altri finalmente pretesero che lo Stato fosse il migliore amministratore della fortuna dei privati, e che per mezzo della imposta convenisse consegnare nelle sue mani la maggior parte delle private risorse, per ricadere poi a benefizio di tutti e a perequazione delle ingiustizie sociali. Per gli economisti moderni, secondo la felice espressione di Proudhon, l'imposta è uno scambio (3), concetto che esprime la necessaria correlazione tra l' imposta ed i pubblici servizi. Del resto è naturale che ogni scuola definisca diversamente questo fattore della nostra esistenza sociale, a seconda dei diversi principii professati dalla scuola stessa.

---

(1) Camera dei Deputati, *Atti Ufficiali*, 13 marzo 1861.

(2) « Sous l'ancien régime on ne payait pas seulement le prince pour ses services, on le payait parce qu'il était le prince: — *quia nominor leo* » — PROUDHON, *Théorie de l'impôt*.

(3) *Théorie de l'impôt*, p. 343.

VI. — In qualsiasi sistema l'elemento imponibile è naturalmente la ricchezza: e di qui si dipartono le due grandi tasse, più o meno esistenti in tutti i paesi, la fondiaria e la mobiliare: le quali dovrebbero, a rigore dei principii astratti, costituire l' unica divisione razionale delle imposizioni. Ma accanto a queste, in ogni paese se ne andarono formando svariatissime altre, le quali, per quanto in sostanza ricadano sempre sullo stesso ente imponibile, lo colpiscono in modi e tempi diversi. Così vi sono dei beni, il cui possedimento non potrebbe considerarsi come una ricchezza per sè, e che i legislatori hanno nondimeno riguardati più che altro come segni di ricchezza, e come atti a servire di base ad eque e legittime contribuzioni.

Un cittadino possiede vetture, cavalli, cani di lusso. Si giova dei servigi di molti domestici. Ha preso in fitto una magnifica casa. Ora, questi animali, questa pigione, questi servigi rappresentano più che altro altrettanti bisogni, ma appunto perchè suppongono una relativa agiatezza in chi può soddisfarli, possono costituire un criterio per una distribuzione dell'imposta.

VII. — È impossibile non avvertire il rapporto necessario di correlatività tra la ricchezza e l'imposta; ma quando si viene all'esplicazione di questo rapporto, facilmente sorgono le divergenze sul modo di intenderlo e di applicarlo: e il tributo può venire applicato in modo *fisso*, in misura *proporzionale*, in ragione *progressiva*.

Il primo modo di riparto dei tributi fu la *capitazione*, grossolana applicazione di un'uguaglianza di fatto che escludeva l'uguaglianza giuridica dei contribuenti, su che più o meno erano fondati gli antichi *testatici*, ossia imposte sulla ricchezza mobiliare. Nei moderni sistemi di imposta, rimase ancora quello della tassa fissa, ma ristretto unicamente alle imposte che più specialmente gravano sui godimenti e sui consumi (ad esempio, tassa sui cani, dazi, ecc.), nel qual caso sarebbe stato impossibile seguire un rapporto tra ricchezza e imposta.

L'imposta *proporzionale* cura invece questo rapporto e ne forma la base della tassa, informata, non al principio della uguaglianza di fatto, ma a quella di diritto.

Modernamente però si propose, o piuttosto si evocò dal passato un'altra specie di riparto per mezzo dell'imposta *progressiva*.

La teoria dell'imposta progressiva, in se stessa è fondata sull'idea che la società debba colle imposte effettuare una parità di condizioni, non relativa alla massa dei beni e delle proprietà, ma in senso assoluto per la persona di ogni cittadino. Siccome i bisogni di ogni uomo sono in sostanza a un dipresso identici, e siccome tutto ciò che superi la somma necessaria per la soddisfazione di tali bisogni costituisce una specie di superfluo, così l'uguaglianza assoluta e rigorosa vorrebbe che si togliesse via tutta questa parte eccedente; e se le formole d'imposta progressiva non invocano crudamente una tale operazione, se anche esse sono in generale impotenti ad operarla, pure realmente vi si dirigono, e vi perverrebbero se le loro deduzioni fossero libere da ogni ostacolo.

Importa del resto notare che l'applicazione logica del sistema progressivo non può tentarsi se non che per certe forme di imposta, e specialmente per le tasse generali sulla proprietà e sul reddito, che presentano al fisco il quadro della totale agiatezza dei contribuenti.

La tariffa progressiva non sembra potersi neanche tentare relativamente ai dazi sui consumi, che si percepiscono in massa nell'atto della produzione o del transito delle derrate in certi luoghi, senza tener conto del consumatore definitivo.

Le repubbliche di Atene e di Firenze (1) per qualche tempo ebbero in onore questa forma d'imposta, che facilmente incontrò fautori in epoche di rivoluzioni. L'Assemblea costituente del 1789 avea messo l'imposta personale sulle pigioni (2), secondo la teoria seguente: essa calcolava che una pigione di 200 lire indicasse, in colui che la pagava, l'esistenza d'un reddito circa doppio, e che questa proporzione cresceva a misura che si aumentava la pigione. Lèon Faucher nel 1848 aveva proposto di estendere questo modo di ripartire il tributo, all'imposta mobiliare (3).

Anche il Piemonte aveva applicato una scala progressiva di questo genere alla sua contribuzione mobiliare (4), la cui meta

(1) Si applicò in Firenze nel 1442: e poi nel 1446, 1480, ecc.

(2) Legge 12 gennaio 1791.

(3) *Miscellanea di Economia politica*, t. I, p. 120.

(4) Il relatore del progetto di legge nel Senato non vedea nella tariffa progressiva della tassa proposta, una violazione dello Statuto fondamentale, riguardo alla proporzionalità delle imposte:

« Si violerebbe lo Statuto, qualunque volta venisse a stabilirsi un'imposta

s'innalzava secondo la popolazione delle città, tra il *minimum* del 4 ed il *maximum* del 12 per cento (1).

L'imposta progressiva come principio assoluto è inapplicabile, e certamente accrescerebbe l'ingiustizia e l'ineguaglianza che pure si propone di dirimere, ma temperata e ristretta a casi speciali, certamente può giovare a mitigare il principio rigoroso delle proporzionalità. E nella nostra legislazione tributaria se ne trova non infrequente l'applicazione. A ragion d'esempio, nella tassa di ricchezza mobile, non solo è esclusa l'imponibilità di redditi minimi, ma per certi redditi imponibili ed inferiori ad una data somma, la legge acconsente una più mite prelevazione della tassa (2): lo stesso succede nella tassa comunale sul valore locativo istituita nel 1866, essendo data facoltà ai comuni di scegliere a loro piacimento l'applicazione proporzionale o progressiva dell'imposta (3).

VIII. — Avuto riguardo alla quantità dell' imposta che ricade su ciascun contribuente, questa si distingue, come vedemmo, in fissa, proporzionale e progressiva; se si esamina invece il modo con cui ricade sul contribuente, nasce spontanea la distinzione in tassa *diretta* e tassa *indiretta*.

---

progressiva, in questo significato, cioè che le quote assegnate ai contribuenti crescessero in ragion maggiore delle facoltà dei contribuenti medesimi; ma quando la legge bandisce una imposta sulla base del valor locativo delle abitazioni, questo valor locativo non è già la cosa per ragion della quale l'imposta si stabilisce, o, come suol dirsi, la materia imponibile, cioè quella al cui valore deve, secondo lo Statuto e la giustizia, proporzionarsi il montar dell'imposta. La materia imponibile è nel complesso di tutti i proventi del contribuente, quale che sia la fonte onde derivano, ossia il grado di agiatezza di cui egli gode; ora questa agiatezza non è punto proporzionale al montar del fitto di abitazione; già abbiam ricordato che la Assemblea costituente, nel gettar le basi delle leggi del 1791, ammetteva che un fitto di 200 lire indicasse nel locatario una entrata del doppio, cioè di 400 lire, ma che l'occupare un alloggio el valor annuo di 12 mila lire fosse segno di una rendita dodici volte e mezzo maggiore, cioè di 150 mila lire. Questi numeri non si affanno sicuramente alla distribuzione della ricchezza, ed alle usanze del nostro paese; ma tuttavia egli è fuori di dubbio che oggi fra noi, come nel 1791 in Francia, il valor della pigione di casa è tanto maggior parte delle entrate della famiglia, quanto queste entrate sono più sottili. La qual cosa ammessa, la Commissione, considerando il valor locativo come indicazione, non come misura, dell'agiatezza del contribuente, non potea dubitare che, al crescer di quello, non potesse, salvo lo Statuto, crescere la quota dell'imposta, purchè questa progressione non andasse più rapida di quel che vadano presumibilmente le entrate che si vogliono sottoporre alla tassa. »

(1) Legge 28 aprile 1853.

(2) Art. 55, R. Decreto 24 agosto 1877, n. 4021.

(3) Art. 28, R. Decreto 31 gennaio 1867, n. 3524.

Certi nomi, però, che sembrano servire di base al comune ordinamento delle tasse, dànno luogo tuttavia ad interpretazioni differentissime. Così è frequente l'uso dell' espressione, imposta diretta o imposta indiretta; ma molti significati diversi, secondo gli autori che se ne servono, si nascondono realmente sotto una denominazione uniforme.

Per i legislatori e gli amministratori francesi, ogni imposta la quale gravita sopra un contribuente indicato per nome, e la quale gli si domanda ad epoche periodiche, regolari, chiamasi imposta diretta. All'incontro, l'imposta è indiretta quando cade piuttosto sopra un fatto che sopra un uomo e quando non colpisce il contribuente che in un modo, per dir così, mediato, all' occasione di un fatto senza continuità nè periodicità regolare, come un consumo, una compra (1).

Mac Culloch stabilisce una ripartizione affatto diversa. Secondo lui, l'imposta è diretta quando si riscuote immediatamente sulla proprietà o sul lavoro. È indiretta quando si domanda alle medesime sorgenti di ricchezza per via di una obbligazione, imposta ai proprietarii ed ai lavoranti, di comperare la libertà di servirsi di certi oggetti, o esercitare certi privilegi.

Così le licenze, le *assessed-taxes*, contribuzioni che presso noi si riguardano come dirette, per lo scrittore inglese, all'incontro, appartengono alla categoria delle contribuzioni indirette.

Infine, Raw e Stuart Mill definiscono le imposte dirette e indirette secondo una terza base, diversa dalle precedenti. Le tasse dirette, secondo loro, son quelle che si levano sulle persone a cui si vogliono far sopportare. Le imposte indirette son quelle che si domandano ad una persona, per essere da questa ricuperate sopra di un'altra (2).

Per gli economisti italiani antichi tasse dirette son quelle che vengono tolte direttamente sui beni stabili del contribuente, indirette quelle per cui le cose mobili sono tassate mercè dazi, gabelle e simili mezzi (3). Nella nostra legge positiva, e negli autori moderni alla accennata suddivisione fu data una norma

(1) Dufour, *Diritto Amministrativo applicato*, N. 830.

(2) G. S. Mill, *Principles of practical Economy*, Lib. V, cap. III.

(3) Angelo Marescotti, *Sugli economisti italiani*, parte II, cap. V, § 1.

più pratica e sicura: sono dirette quelle che si esigono per ruoli nominali, e in cui la tassa ha per oggetto e per debitore la persona del contribuente, indirette invece quelle che si riscuotono sulle cose del contribuente: le prime colpiscono la ricchezza in sè, la seconda la colpiscono nel suo sviluppo.

Le imposte indirette hanno pochi partigiani fra gli scrittori di scienza economica, ne hanno invece molti nella pratica finanziaria, anche delle nazioni più illuminate. Esse veramente sono di una percezione facile e meno ripugnante al contribuente, su cui gravano quasi inavvertite: il sacrificio è attenuato perchè unito al godimento delle cose che desidera, e sembra al contribuente, piuttosto di pagare un godimento. da lui desiderato, che di porre denaro nelle casse dell'erario.

Nei seguenti termini Mill descrive il pubblico sentimento degli Inglesi relativamente al tema di cui ci occupiamo. « In Inghilterra, egli dice, havvi un sentimento popolare antichissimo in favore dei dazi indiretti, o per dir meglio, in opposizione alla tassa diretta. Questo sentimento non è fondato sul merito relativo delle due specie di imposizioni, ed è di un'indole fanciullesca. Un inglese non detesta tanto il pagamento, quanto l'atto del pagare. Non ama vedere la faccia del collettore, nè subire l'effetto perentorio della sua domanda (1).

E per vero il lato più utile delle tasse indirette non è tanto una facilità economica molto maggiore per i contribuenti, quanto piuttosto la facilità morale, e, in certo modo, psicologica. Si paga l'imposta comperando la materia tassata, ma la parte contenuta nel prezzo non si trova distinta in un angolo della fattura. Si subisce l'azione del fisco, ma non si sente che a metà. Il peso dell'imposta indiretta somiglia un poco a quello dell'atmosfera, che tutti soffriamo senza avvedercene (2). Ma se miriamo più in là della semplice convenienza e ci eleviamo a concetti di un ordine più generale e assoluto, non si può non dividere l'opinione del prof. Ferrara (3), che cioè le tasse indirette non possono essere giuste, ma sono di loro natura necessariamente e doppiamente *progressive in senso inverso:* cresce

(1) T. II, p. 436.

(2) Esquirou de Parieu, *Trattato delle imposte*, cap. IX.

(3) Biblioteca degli economisti, *Prefazione alle opere di Bastiat*, serie I, vol. XII.

la loro sproporzione col reddito individuale, quanto più il reddito decresce, quanto più la loro azione si esercita sulla meschina fortuna delle classi infime; e questo carattere è la loro essenza medesima, nè possono perderlo, se non a patto di divenire insignificanti per l'interesse della finanza.

IX — Però, se da una parte riesce impossibile sperare in un'assoluta perequazione degli aggravi, dall'altra parte, in realtà, gli inconvenienti di ogni tassa sono corretti dal fatto della ripercussione della tassa, ossia dalla sua incidenza indiretta. La società forma un corpo organizzato, un'unità compatta, le cui varie parti sono legate insieme: nulla può colpire una sola parte sociale, senza che le altre se ne risentano. Thiers, nel suo libro *Della proprietà*, ha molto insistito sopra ciò che egli chiama la ripercussione dell'imposta all'infinito (1): fatto che vediamo tutti i giorni rinnovarsi sotto i nostri occhi, e che, se non dispensa dal curare una giusta incidenza dei tributi, assicura però colla diffusione che l' aggravio nelle sue conseguenze tende a dissipare lo squilibrio, quasi inevitabile, che possa essere arrecato da imposizioni men rigorosamente giuste e legittime.

X. La teoria dell' imposta è teoria affatto moderna, ma il fatto ne è antico quanto la esistenza degli uomini sotto un governo. Il pubblico erario è l'espressione del patrimonio dello Stato, già da Cicerone salutato *fundum pulcherrimum populi romani, pacis ornamentum, caput vestræ pecuniæ, subsidium belli, horreum legionum, fundamentum vectigalium:* e dappertutto fu ricercato nelle imposte il grande coefficiente dell'erario: *fundamentum vectigalium.*

A principio, in Roma, lievi furono i tributi: poche erano le spese pubbliche: le più importanti, la guerra; e queste rifatte a spese dei vinti. Il legionario doveva armarsi e nutrirsi a sue spese; in luogo dello Stato si indebitava egli stesso: e il debito era saldato dalla sconfitta o dalla vittoria, dalla morte sul campo o dal bottino. Col procedere dei tempi, le imposte si moltiplicarono senza misura (2): vi erano imposte sui poveri, sui mendicanti, sulle donne divorziate, sugli schiavi, sui liberti, sulle bestie da soma, sui cani, sul sale, sulle suc-

---

(1) Cap. V. *Della diffusione delle imposte.*
(2) MORPURGO, *La Finanza*, V.

cessioni; si riscuotevano imposte sui consumi, *vectigal rerum venalium* in contrapposto al sistema delle imposte dirette *(tributa)*, sulle concessioni di acque (donde il *curator aquarum)* sul lusso, sulle porte e finestre e colonne *(ostiarum)*, imposte in natura *(operas)*, in denaro per le strade. Laonde dicevasi che si faceva pagare *cœli et terræ et maris transitus*. Verso la fine dell'impero, per la prima volta, si videro tassati i profitti dei mestieri e del commercio, con un'imposta che portava il nome di *lustralis collatio*, perchè riscuotevasi ad ogni lustro, cioè di cinque in cinque anni, e anche per anticipazione, circostanza che sembra avere renduto gravissimo il peso ai contribuenti. Eravi il *vectigal artium*, imposta di patente e di esercizio, cui si assoggettavano pure le prostitute, e l'*uxorium*, che colpiva i celibi, e il *viduvium*, che colpiva le vedove.

Nè a questo punto finisce l'enumerazione delle svariatissime forme, con cui, sotto la parvenza della contribuzione, la rapacità imperiale spogliava i cittadini, fino a far sorgere i *foricari* « i quali percepivano una tassa sui bisogni naturali dei padroni del mondo, » onde cantò Giovenale: *conducunt foricas, et cur non omnia?...*

XI. — Le condizioni generali dell'impero possono dare la misura di quelle speciali dei Municipii. Col nome di *vectigal* o *portorium* era stata introdotta sotto il dominio dei re una tassa sul consumo, abolita in seguito alla cacciata dei re — « *portoriis et tributis plebe liberata* (1) », — poi rimessa in vigore sotto l'impero, col nome di *centesima rerum venalium*: e questo tributo veniva imposto a favore dei Municipii e talvolta in partecipazione col pubblico Tesoro (2). Gradatamente però le risorse dei Municipii non solo furono assorbite dall'impero, ma furono anzi quelli onerati di aggravi insopportabili.

La proprietà fondiaria andava invilendo ogni giorno più: i proprietari abbandonavano i fondi per sottrarsi all'imposta e crescevano enormemente i residui insoddisfatti, *reliqua:* lo stesso Cicerone fin dai suoi tempi aveva dei possedimenti, di cui confessava di non pagare le rendite (3). La Campania

---

(1) Livio, *Historia romana*, II, 9,

(2) Dureau de la Malle, *Économie politique des Romains*, 2, II, chapitre XXIX, p. 458.

(3) *Ad Atticum*, II.

« felice », la terra molle, dilettosa e lieta, che aveva rivaleggiato colla Tessaglia « degna degli Dei », un giorno venne cancellata dai registri delle possessioni dell'impero. — « Quin-« genta viginti octo millia quadraginta duo jugera quae iuxta « inspectorum relationem et veterum monumenta chartarum « in desertis et squallidis locis habere dignoscitur, iisdem « provincialibus concessimus; *et chartas superfluae descri-« ptionis cremari censemus* (1) ». Una legge di Costantino ordinò che ad ogni Municipio venisse assegnata una quantità di fondi deserti compresi nel suo territorio, sui quali dovesse pagare l'annuo tributo invece dei coloni che li avevano disertati (2).

E poichè facilmente avveniva che per l'insolvenza dei Municipii lo Stato rimanesse creditore dei tributi, si completò tal disposizione con un'altra ancora più arbitraria, e si stabilì che in tal caso rispondesse *in proprio* dell'insolvenza il capo del Municipio, Decurione: — cui per tutto compenso fu dato di legittimare i proprii figli naturali con una forma speciale che appunto si chiamò *per oblationem Curiae!...*

XII. — Sulle rovine dell' antica età sorgeva quell' epoca di transizione tra il nuovo e l'antico che fu il medio evo. E in questo periodo lo Stato è ancor più povero e incerto della sua esistenza. L'imposta apparisce allora come una contribuzione forzata sotto il nome di *auxilia*, di *dono gratuito*, di *mutuo* (3).

Vengono poi in seguito le *collette*, altre imposizioni straordinarie, flagello di quelle età, di cui il poeta parla raffrontandole alla rovina e agli incendi: « ruine, incendi e *collette* dannose (4) ». Sopraggiunta l'epoca delle signorie, l' imposta si organizza su un concetto affatto politico. Il segreto principale del regnare stava pei tiranni più accorti nel lasciare possibilmente le imposte in limiti meno arbitrarii che fosse fattibile: principali contribuzioni appariscono allora, un' imposta fondiaria basata sul catasto, determinati dazi di consumo e determinate gabelle sopra l'importazione e l'esportazione, che

(1) *Cod. Theod.*, lib. II.
(2) *Cod. Giust. De omni agro deserto, et quando steriles*, ecc.
(3) Morpurgo, *La Finanza*, LV.
(4) *Inferno*, Canto XI.

non oltrepassavano mai una data misura tranne il caso di notevole aumento nella prosperità e nel commercio (1).

XIII — L'epoca della libertà si apriva colla costituzione forte e autonoma dei Comuni, centri sparsi nella superficie dei varii paesi, e che preparavano nella stessa loro lotta e rivalità l'attuazione del concetto moderno della nazione. Il reggimento popolare, la limitazione del territorio fecero più agevole la conoscenza pratica dei pubblici bisogni; e nei rispettivi statuti apparisce sotto una nuova forma l'imposta, quasi come un correspettivo della libertà conseguita.

Gli statuti più antichi di Bologna stabilivano dazi ordinarii a favore del Comune, e in mancanza autorizzavano il Consiglio a deliberare un balzello straordinario in ragione degli averi rispettivi (2).

Gli statuti di Pistoia ordinavano tasse speciali per ciascun *fuoco*, vale a dire per ogni casa e famiglia, dal quale andavano esenti i soli poveri (3).

In Firenze vigeva un'imposta di *testatico* all'epoca della Signoria, uguale indeclinabilmente per tutti, ricchi e poveri. Infinite furono le recriminazioni che destò e che si ripercossero anche in avvenimenti storici, fino a che, per naturale reazione, si venne all'imposta progressiva. Così ebbe origine la tassa *dei fuochi* di indole tutta italiana: ed è anche interessante accennare al modo di applicazione della stessa in Firenze. Il Gran Consiglio decretava i limiti dell'imposta ed affidava ad una Commissione di venti cittadini il riparto fra i contribuenti: i commissarii compivano ciascuno in segreto l'ufficio e rimettevano i risultati ai frati di un qualche monastero, designato dal Consiglio, i quali si radunavano pure in segreto, prescindevano dall'esame delle sei proposte maggiori e dalle sei minori fatte dai Commissarii, come quelle che potevano parere interessate, e sulle rimanenti otto proposte deducevano una media, la quale rappresentava appunto la quota dell'imposta (4).

Progredì tanto questa tassa nelle abitudini della Toscana, osserva il Ceresa (5), e vi mise radici tanto profonde, che

---

(1) Burckardt, *La civiltà del secolo del rinascimento*; traduzione del prof. Valbusa.
(2) Ghirardacci, *Historia di Bologna*, 1596.
(3) Muratori, *Antichità Italiane*, vol. IV.
(4) Sismondi, *Histoire des Republiques italiennes*, tomo X, chap. II.
(5) Alessandro Ceresa, *I Comuni e le tasse locali*, V.

resistette a tutte le variazioni di governi; e il Regno d'Italia la trovò imposta così accetta e connaturata alle abitudini, che il Ministero delle Finanze potè, nel 1866, dire alla Camera: « Il procedimento seguito in Toscana per la tassa di famiglia « è così favorito dall'opinione pubblica, che si potrebbe facil- « mente restaurare in queste provincie ». — E fu poi realmente stabilita quale imposta comunale, come vedremo in seguito.

XIV. — La dominazione straniera, la divisione del paese in molteplici Stati distinti, l'assolutismo, imperante dovunque, impedirono lo stabilirsi di un sistema tributario in Italia a favore dei Comuni, quale invece era stato già organizzato in Francia e altrove dopo la grande rivoluzione del 1789: tutto procedeva naturalmente a forza di espedienti, senza efficace controllo nelle spese, senza garanzia nella riscossione delle entrate: espedienti, che asciugavano « tasche e maremme » come cantò il poeta toscano (1).

Prima del 1859 vigeva in Italia, quasi dappertutto, il *testatico*. Nel Milanese, dice il Carli, vi si assoggettavano fino i bambini (2). Nel Piemonte era sancito dalle leggi 24 settembre 1818 e 28 aprile 1855 (3). In Toscana la capitazione era graduata; e Parma, Lucca, le Romagne avevano pure delle capitazioni (4).

Il ministro Sella dava il colpo di grazia a tutte le svariate forme di tributo preesistenti all'unificazione del Regno, e creava, sulle rovine dei sistemi antichi, un'unica imposta a favore dello Stato, quella sulla ricchezza mobile, rinviando alla legge comunale gli opportuni provvedimenti per le finanze dei Comuni. « Le antiche provincie, egli diceva, hanno già fatto l'esperimento di certi pesi, che, imitati sull'esempio di un paese a noi vicino, delusero le speranze e la grande fiducia, su cui furono qui istituiti. In procinto di estenderli alle provincie meridionali, mi è sembrato assai più savio e prudente consiglio rifonderle tutte in un'imposta generale sui redditi, la quale, operando nell'antica parte del Regno come una perequazione fra le varie classi dei suoi cittadini, risparmiasse all'altra l'inu-

(1) G. GIUSTI, *L'Incoronazione*.

(2) Il *Censimento di Milano*.

(3) *Raccolta delle leggi e regolamenti sulle tasse dirette*. Torino, 1855.

(4) *Statistica d'Italia*, del conte SERRISTORI.

tile esperimento ed aprisse per tutto lo Stato un sistema, che porta con sè le condizioni di una perfettibilità indefinita (1) ».

E di conseguenza venivano legislativamente soppresse: le tasse personali e mobiliari sulle vetture pubbliche e private, sulle patenti, sulla vendita di bevande o derrate non soggette al diritto di vendita al minuto, l'uno per cento di sovratassa sugli stipendi, e la tassa sulle pensioni nelle antiche provincie; — la tassa sulla rendita e il contributo delle arti e commerci in Lombardia; — la tassa proporzionale sul prodotto delle miniere per le antiche provincie e la Lombardia; — la tassa sulle patenti e la personale nelle provincie parmensi; — la tassa sui capitali fruttiferi, sui capitali posti in commercio, la personale, quella sulla denunzia del bestiame e quella sulle risaie nelle provincie Modenesi; — le tasse di esercizio sopra tutte le arti e mestieri e commercio nelle provincie ex-pontificie; — la tassa di famiglia in Toscana; — la tassa sugli stipendi, pensioni e assegnamenti nelle provincie napoletane (2).

Così si preparava il *novus ordo* in tema di imposte governative. Restava a provvedere al sistema tributario dei centri locali.

XV. — La costituzione di uno Stato libero suppone la coesistenza di centri secondarii, Provincie, Comuni, cui le leggi di ogni nazione civile devono assicurare i mezzi, affinchè una conveniente finanza possa porli in condizione di soddisfare alla loro missione. E il conseguimento di questi mezzi si può ottenere in modi diversi.

XVI. — Il primo sistema, che apparisce spontaneo alla mente, è quello di riservare ai Comuni tributi speciali, che possano imporre per conto proprio. La nostra legge ne offre esempi, come vedremo: le tasse sui cani, sulle bestie da tiro, da sella, da soma, ecc., e le nuove tasse di fuocatico, esercizio, valore locativo, ecc. Un tale sistema ha ricevuto un nome proprio: *separazione dei cespiti.*

XVII. — Altro sistema sarebbe quello di far concorrere il Comune in una data misura nelle contribuzioni riservate allo Stato. Anche la nostra legge ne dà un esempio nelle sovraimposte ai tributi diretti. E va distinto col nome: *comunione dei cespiti.*

---

(1) *Atti del Parlamento* — Tornata 22 dicembre 1862.

(2) Art. 37, Legge 14 luglio 1864.

XVIII. — Terzo sistema finalmente, quello dei *ratizzi,* con cui si esclude veramente il diritto di imporre sui contribuenti. Uno solo dei due enti, Comune o Stato, dovrebbe esigere le tasse, salvo a pagare poi una somma determinata all'altro ente: in altri termini, lo Stato riscuoterebbe esso l'imposta dai contribuenti, e il Comune ne esigerebbe una dallo Stato, o viceversa. Qualche cosa di remotamente analogo si verifica nel nostro sistema degli abbuonamenti daziarii dei Comuni verso lo Stato: il Comune esige i dazi governativo e comunale e paga una *rata* al Governo, sostituendo, in certo modo, sè al contribuente verso lo Stato e diventando quasi un contribuente dello Stato.

Un più esplicito esperimento del sistema, limitativamente alle Provincie, fu proposto nel 1876 dalla Commissione incaricata della riforma delle tasse comunali e provinciali (1), ed era già stato preceduto da analoga proposta fatta nel 1863 dall'on. Minghetti in ordine alle *Regioni* (2) e dall'on. Peruzzi in ordine alle Provincie (3).

L'ordine del nostro lavoro ci chiamerà ad insistere maggiormente su questi sistemi: basti, per ora, averli accennati.

È certo però che essi si contendono il campo in tutte le moderne legislazioni, specialmente nella nostra, in cui è rimasta larga traccia della grave incertezza.

XIX. — Base dell'amministrazione finanziaria dei centri locali in Francia è l'applicazione contemporanea dei principii della comunione e della separazione dei cespiti erariali e locali. I redditi più importanti dei Comuni sono costituiti dai centesimi supplettivi alle contribuzioni dirette, dalla tassa sui cani, dal dritto sui permessi di caccia, da certi dritti sulle vie e sui porti, dai dazi di consumo, dai pedaggi comunali dal prelevamento sull'imposta delle vetture, e dal prodotto delle copie autentiche di atti amministrativi o di stato civile, ecc. mentre che i dipartimenti traggono i loro mezzi dalle imposte dirette e da alcune altre riscossioni accessorie, come i pedaggi autorizzati a loro profitto, ecc.

Il Circondario non ha mezzi proprii.

Il diritto, per lo Stato, di permettere tasse dipartimental

(1) *Relazione* del conte Pallieri, pag. 23.
(2) Progetto di legge 5 marzo 1863.
(3) Progetto di legge 21 aprile 1865, art. 65.

e comunali al di là d'un certo limite massimo, costituisce in Francia uno fra i caratteristici attributi della tutela governativa, che è essa medesima uno dei principali espedienti della centralizzazione, principio predominante dell'amministrazione francese, e formulato dal Vivien con una frase immaginosa « *la centralisation est une èpée, dont la poignée est dans la capitale, et la pointe dans le reste de l'État* » (1).

XX. — Per il Belgio, come per la Francia, di cui ci siamo occupati, le tasse locali si dividono in due grandi classi: le une appartengono alle Provincie, le altre ai Comuni.

Quest'ultime, alcuni anni or sono, per la soppressione dei dazi di consumo municipali, hanno avuto una riforma, la quale merita una speciale attenzione per la sua importanza.

I principali mezzi dei Comuni consistono in redditi patrimoniali, centesimi suppletivi alle tasse dirette, centesimi e prestazioni per le strade vicinali, quote personali, ed infine, nella parte attribuita ad ogni Comune (proporzionatamente al contributo principale della tassa prediale sui fabbricati, della tassa personale, e delle quote di patenti), in un fondo detto comunale, e costituito mediante un prelevamento su certe imposte generali. Il qual fondo si è istituito con la legge 18 luglio 1860, per colmare la deficienza risultante dalla soppressione dei dazi di consumo, che quella medesima legge ha stabilita.

Prima del 1860 i dazi di consumo figuravano in prima riga nelle imposte, e si riscuotevano in 78 Comuni. La loro soppressione ha trascinato quella di parecchie tasse accessorie, come dritti di spedizione, di bollo, di transito, di deposito, e simili. Le tasse attualmente in vigore sono moltissime, nondimeno, e di varie specie. Ne troviamo, in un decreto regio del 2 agosto 1860, emanato per l'esecuzione della legge 18 luglio, una lista, che, quantunque lunga, non potrebbe considerarsi come compiuta: diritti di esposizione in vendita, di posto, o stazione nelle fiere, nelle logge, nei mercati; diritti di peso, di bilancia, di misura; diritti di banchina, di bacino, di porto, di carenaggio, di gru; diritti di tonnellaggio; diritto di *minque*, ecc.

Il principio belgico della libera iniziativa in materia finan-

(1) *Études administratives*, t. I.

ziaria concessa al Comune sotto l'approvazione superiore, apre l'adito all'introduzione di molte imposte che prima non v'erano. Ed è così che si sono accettate recentemente, nei bilanci di alcuni municipii belgici, certe tasse sui godimenti, le quali non hanno però che pochissima importanza finanziaria allato ai mezzi ordinarii e principali.

XXI. — Nella Germania esiste un sistema misto analogamente a quello che vige in Italia e in Francia. Quantunque sotto forma differentissima dalle nostre, s'associa l'imposta diretta alla indiretta, come nei bilanci dello Stato medesimo.

Quando i redditi del demanio municipale non bastano a fornire i mezzi necessarii per i bisogni o gli obblighi dei Comuni, i rappresentanti dei Municipii possono imporre tasse comunali.

Ed esse consistono:

In addizionali alle tasse dello Stato sotto particolari condizioni:

In tasse comunali speciali, sia dirette, sia indirette, che non si possono istituire, o modificare nelle loro basi, senza l'approvazione del Governo.

Del resto la questione del riordinamento dei tributi locali è divenuta oramai anche in Germania l'oggetto di gravi studi: noteremo soltanto la discussione importante che ebbe luogo nel 1877 a Berlino in un Congresso di economisti su questo proposito, e la relazione che fece dei lavori del Congresso il signor A. Held.

Le monografie in Germania intorno al difficile tema uscite in questi ultimi tempi sono ragguardevoli per la loro importanza. Fra i più distinti il prof. Delitala (1) cita i lavori dello Gneist, del Faucher, del Nasse, del Wagner, del Neumann, del Bilinski, di Robert Friedberg.

XXII. — Un autore finanziario spagnuolo, Jose Lopez Juana Pinilla, nella sua *Biblioteca delle finanze* di Spagna, pubblicata a Madrid nel 1860, enumerava una moltitudine di tasse anticamente stabilite in quel paese. Ascendevano a 64 nella Castiglia e 19 in Aragona.

Le imposte vigenti in Spagna, secondo Colmeiro (2), si distin-

---

(1) *Il sistema tributario dei Comuni e delle Provincie*, I, paragr. IV.

(2) *Derecho administrativo espanol*, II, pag. 246.

guono in generali e locali. Le prime sono comuni a tutto il regno, e son destinate a soddisfare ai bisogni della nazione; vengono chiamate col nome generico di *contribuciones*. Le seconde sono speciali a certi territorii, e si destinano a coprire le spese d'una Provincia o d'un Comune; si chiamano *repartimientos* o *arbitrios locales*.

Sotto l'ultima denominazione vanno comprese le imposte speciali riservate ai Comuni; sotto la prima si comprendono le addizionali ai tributi governativi in cui sta il nerbo delle finanze comunali e provinciali, e si applicano per mezzo di sovrimposta al tributo prediale, e all'imposta industriale analoga alla nostra sulla ricchezza mobile, e ai dazi di consumo. È notevole poi che i Comuni e le Provincie hanno quasi analoghi cespiti di entrata.

Nel sistema dell'amministrazione locale in Ispagna si trova quindi l'associazione dell'imposta diretta con l' indiretta, della generale colla speciale, nei bilanci locali, e si nota inoltre, senza sorpresa, una certa imitazione delle istituzioni francesi. Sopra un antico fondo morale che ricorda il miscuglio delle tradizioni del medio evo cristiano, e quelle de' Mori, gli Spagnuoli, che Chateaubriand ha chiamati Arabi cristiani, hanno costruito, infatti, un sistema politico ed amministrativo, predominato a vicenda dalle due dinastie straniere. La casa di Austria ha lasciato alla Spagna vaste colonie al di fuori, e nell'interno varii durevoli monumenti di intelligenza e di arte. Ma la casa Borbone ha impresso alla Spagna, da un secolo e mezzo in qua, l'abitudine della imitazione francese nella politica e nell'amministrazione.

XXIII. — Nel *Codigo administrativo* vigente nel Portogallo e recentemente pubblicato (1) è con molta chiarezza determinato il sistema tributario municipale, sotto la sezione *Da receita municipal.*

Le imposte comunali si distinguono anche nel regno portoghese in dirette ed indirette: le prime consistono in un'addizionale alle contribuzioni generali dello Stato, prediali, personali e industriali: le seconde, in una specie di dazio sui consumi.

A lato a questi più larghi cespiti, esistono tasse speciali di

(1) 6 maggio 1878.

minor importanza sulle vetture, sulla caccia, sulla pesca, sui cani ed altri animali, ecc.

Oltre alle contribuzioni pecuniarie, vige anche una tassa di prestazione di opera che si corrisponde dalle persone che non hanno redditi imponibili, in ragione al massimo di due giorni di lavoro.

La divisione amministrativa del Regno è in Distretti, Comuni e Parrocchie: e il sistema tributario del Distretto e della Parrocchia non è che l'applicazione delle addizionali alle imposte governative, personali, prediali ed industriali.

XXIV. — Le tasse locali si sono stabilite in Inghilterra con 173 statuti, il primo dei quali rimonta al regno di Edoardo I, ma la maggior parte appartengono al regno di Enrico VIII (1).

Oltre a siffatti statuti, si contano moltissime decisioni relative alla interpretazione delle leggi ed altri documenti, in cui bisogna anche cercare esclusivamente ciò che si riferisce ad alcune tasse.

È impossibile definire l'oggetto preciso di particolari tasse locali. Soventi gli oggetti ne sono moltiplici e senza alcun legame tra loro. A misura che una spesa impreveduta si presenta, si ricorre ad una tassa già stabilita, quantunque non siasi creata con l'intento di sopperire a tale spesa, e ciò, per un abuso che il Parlamento non ha potuto ancora far disparire. Altre volte una medesima spesa vien coperta ad un tempo da parecchie tasse.

Le tasse locali in Inghilterra possono dividersi in tre grandi categorie, secondo che vanno applicate ad una *parrocchia* speciale, o ad una *contea*, o anche ad un *borgo* o *città*.

Son queste infatti le divisioni amministrative dell'Inghilterra. Queste tasse però prese nel loro complesso possono distinguersi sotto due grandi ed inegualissime categorie, indipendentemente dai monopolii, o servizi esercitati dalle amministrazioni locali.

Queste due grandi categorie abbracciano:

Le tasse dirette e le indirette.

Le tasse indirette non sono veri e proprii dazi, i quali invece con ripetuti atti del Parlamento del 1830, 1853 e 1860 furono

---

(1) Esquirou de Parieu — *Trattato dell'imposta*, VII, cap. 2.

aboliti, ma imposte speciali sugli spiriti, sui cavalli, sulle ferrovie, sulle licenze, sulle vetture, ecc.

Le tasse dirette costituiscono in realtà la base principale e quasi unica del sistema finanziario delle contee, dei borghi, delle città, delle parrocchie, e delle giunte incaricate di speciali servigi. Tutte, salvo alcune che rendono pochissimo, comparativamente alle altre, hanno per tipo la tassa dei poveri, che, per la universalità della sua riscossione e per l' alta somma del suo prodotto, è la più importante; le differenze tra di loro sono leggiere, e si spiegano in generale con ragioni di equità, attinte nella specialità della spesa alla quale la tassa deve provvedere.

Una singolarità straordinaria si verifica nel regime tributario inglese, ed è che ivi le tasse locali e generali non sono classificate e numerate in ragione del genere imposto, ma dello scopo cui le tasse devono servire: ad esempio, quella che noi esigiamo a titolo di tassa sui terreni, in Inghilterra è esatta in forma di venti o trenta tasse sotto la denominazione di tassa dei poveri, tassa di chiesa, tassa di sepoltura, ecc.

Ogni servizio speciale ha la sua tassa: e quindi tanti separati bilanci, si può dire, quanti i servizi stessi: il che dà la caratteristica di tutto un sistema radicato nelle abitudini di quel popolo, per secolare osservanza. I contribuenti ottengono, in siffatto sistema, serie malleverie contro le spese inutili o di lusso. In altri paesi, in cui il principio della concentrazione fosse prevalente, una sola tassa locale sostituirebbe le diverse imposizioni dirette che esistono nel Regno Unito, perchè tutte all'incirca poggiano sulla medesima base; e il lavoro di ripartizione e riscossione si troverebbe così grandemente semplificato. Ma la lunga pratica del *self government* rende gli Inglesi poco sensibili a siffatto genere di vantaggi; in materia d' imposte, eglino amano di veder chiaro nei loro affari, ed amministrarli da sè, e per introdurre una rigida economia nelle spese locali, nulla han trovato di meglio che destinare una separata tassa ad ogni ramo di spese; così fanno omaggio a un sentimento di equità che regna fra loro con molta efficacia. La tassa unica colpirebbe tutti gli abitanti, in proporzione alle loro sostanze, ma senza riguardo al particolare vantaggio che ciascuno può ricavare dalla spesa; laddove, nel sistema delle tasse speciali, ciascuno contribuisce insieme

proporzionatamente ai suoi averi ed ai vantaggi che ritrae dal prodotto della tassa.

E questo sistema ha appunto ricevuto il nome di *specializzazione delle tasse.*

Dupont-White ne pronunzia però un giudizio non benigno e anche severo facendo notare che ingiustamente le imposte locali vengono ad aggirarsi quasi esclusivamente sui beni immobili, e che mentre lo Stato, più progredito, si è rivolto al complesso delle sostanze dei cittadini, mediante l'income-tax, lascia alle contee *la tassa non meno che i poteri del medio evo* (1). E veramente se il sistema della specializzazione delle tasse può in casi determinati essere giovevole, il far di esso la base di tutto un sistema tributario dei poteri locali, ritenuto il continuo espandersi ed accrescersi dei pubblici bisogni ognora più complessi e tali da rendere spesso impossibile di stabilire un reciproco rapporto dei vantaggi e dei carichi che ciascuno riceve, è qualcosa che urta con le esigenze delle moderne amministrazioni.

XXV. — Diremo ora del sistema dei tributi locali in Italia, dopo l'unificazione del Regno.

II.

Il sistema dei tributi locali in Italia nella sua origine, formazione e sviluppo.

XXVI. — *La legge comunale del 1848.*
XXVII. — *La legge 23 ottobre 1859.*
XXVIII. — *Successive riforme. La commissione del 1860. Proposte e studi degli on. Minghetti, Peruzzi, Ricasoli e Lanza.*
XXIX. — *I due sistemi della* separazione *e della* comunione *dei cespiti.*
XXX. — *L'art. 118 della legge 20 marzo 1865, all. A.*
XXXI. — *Preferenza data al sistema della comunione dei cespiti dalla legge del 1865. Riparto proporzionale delle sovrimposte.*
XXXII. — *Giustificazione del sistema della comunione. Relazione dell'on. Boncompagni.*
XXXIII. — *Conferma del sistema della comunione col Decreto Legislativo 28 giugno 1866, n. 3022.*
XXXIV. — *Successive modificazioni e deroghe al sistema della comunione.*
XXXV. — *Decreto legislativo 22 giugno 1866, N. 3023. Riscossione di*

---

(1) *Revue des Deux mondes*, 15 marzo 1862.

XXVI. — Col risorgimento italiano incomincia anche un nuovo periodo per la storia delle istituzioni comunali e provinciali: allo Statuto di Carlo Alberto succedeva la legge 7 ottobre 1848: il primo, la *magna charta* della nostra costituzione politica, la seconda, la legge fondamentale della costituzione amministrativa. E contemporaneamente lo stesso risveglio animava altre parti d'Italia: così il Governo Granducale di Toscana e il Pontificio di Romagna davano opera alla promulgazione di analoghe leggi (1).

XXVII. — Lo spirito di riforma continuò ad ispirare nell'antico Piemonte lo studio operoso di riordinamento (2).

(1) 22 e 24 novembre 1850.

(2) Al Parlamento Subalpino furono presentati ben cinque progetti di

Tempi migliori si maturavano, si voleva avere in considerazione il prossimo sperato adempirsi dei destini italici; si desiderava avere una legge, che rispondesse ai vagheggiati ingrandimenti. E per ciò appunto fu scritto nella relazione al Re, che precede la legge del 1859: « Dopo che la vittoria « ebbe tolto di mezzo gli ostacoli, che si frapponevano al« l'augurata unione del popolo lombardo col subalpino sotto lo « scettro costituzionale di Vostra Maestà, primo pensiero, come « primo dovere del Consiglio della Corona, fu quello di com« pire colle leggi l'opera delle armi, procacciando di costi« tuire il rinfrancato Regno *in guisa da mantenergli dischiusa « la via dei suoi grandi destini* e di assodare in pari tempo « l'alta posizione, che, mercè Vostra, si è acquistato nel Con« sorzio delle Nazioni civili ».

Quella legge fu poi di fatto estesa, in seguito alla annessione, alle altre regioni d'Italia, ad eccezione della Toscana, il cui Governo provvide all'uopo con un Regolamento speciale, ispirato alle tradizioni e istituzioni del paese.

In fatto di imposte locali, la legge comunale del 1859 aveva applicato un sistema che fu poi ripetuto sostanzialmente nella legge successiva del 1865, che tuttora ci governa. Poche tasse speciali erano consentite ai Comuni: il nerbo delle finanze locali doveva essere desunto dai centesimi addizionali e sovraimposte ai tributi locali: e per tale modo un cespite forte e certo era assicurato (1).

XXVIII. — Proclamato il Regno d'Italia, l'unificazione amministrativa si presentò come una necessità urgente. Già nel 1860 una Commissione studiava il difficile tema, e successivamente, nel 30 marzo 1861, l'on. Minghetti presentava alla Camera un progetto di legge comunale, che andò celebre, principalmente per la proposta dell'istituzione delle *Regioni,* e in cui era compendiata un'intiera legislazione amministrativa.

Nella seduta 22 dicembre 1861 il ministro Ricasoli proponeva varie modificazioni alla legge del 1859, da estendersi, così modificata, a tutto il Regno.

---

riforma alle leggi del 7 ottobre 1848; e cioè uno nel 2 dicembre 1850, altro nel 5 maggio 1855, altro nel 10 dicembre 1855, un ultimo nel 13 gennaio 1859, che precedette di poco la pubblicazione della definitiva nuova legge comunale dello stesso anno 23 ottobre 1859.

(1) Art. 113, legge 23 ottobre 1859.

Altro progetto veniva ancora presentato dal ministro Peruzzi il 3 marzo 1863, portante altre modificazioni alla legge del 1859, e sul quale riferiva dottamente l'on. Boncompagni. Apertasi la discussione alla Camera, il 23 giugno (1), veniva continuata fino al successivo 13 luglio (2), epoca in cui fu sospesa per istraordinarii avvenimenti sopravvenuti.

Finalmente, chiamato al Governo l'on. Lanza, nella seduta 24 novembre 1864, presentava alla Camera un progetto di legge, pel quale si conferiva facoltà al Governo del Re di pubblicare per tutte le provincie del Regno le più importanti leggi di ordine amministrativo (3); seguiva la relazione dell'onorevole Restelli (4) e la memoranda discussione alla Camera ricominciata col 25 gennaio 1865 (5), e l'altra in Senato, incominciata il 22 febbraio (6).

Tale il fecondo lavoro preparatorio che precedette la legge del 20 marzo del 1865; basti avere accennato, per rapidi cenni, alla sua genesi; i confini naturali del nostro lavoro ci portano a studiare soltanto l'ordinamento dei tributi locali, da quella legge introdotto.

XXIX — Al legislatore italiano si presentavano naturalmente i due opposti sistemi della comunione e della separazione dei cespiti erariali e comunali.

I fautori dell'assoluto decentramento amministrativo dovevano propugnare il primo sistema, che tenderebbe a rendere l'organismo tributario dei Comuni affatto distinto da quello dello Stato, in modo che fosse totalmente, o quasi, costituito dalle imposte speciali: gli avversarii invece dovevano propugnare la preferenza al sistema delle sovraimposte alle contribuzioni erariali.

XXX — Il legislatore italiano entrò risolutamente nella via, già tracciata dalla precedente legge del 1859, riportando nella nuova legge sotto il nuovo art. 118, l'art. 113 dell'antica legge Comunale.

Per esso art. 118 venne data facoltà ai Comuni:

---

(1) *Atti Uff.* 1863. Camera dei Deputati, n. 790.
(2) Ivi, n. 858.
(3) Ivi, anno 1864, n. 1015.
(4) Ivi, n. 1111.
(5) Ivi, anno 1865, n. 1137.
(6) Ivi, n. 376.

1° Di istituire dazi, da riscuotersi per esercizio, o per abbuonamento, sui commestibili, bevande, combustibili, materiali da costruzione, foraggi, strame e simili, destinati alla consumazione locale (1).

2° Di dare in appalto l'esercizio con privativa del diritto di peso pubblico, della misura pubblica dei cereali e del vino, e la privativa di affittare banchi pubblici in occasione di fiere e mercati.

3° Di imporre una tassa sulla occupazione di spazi ed aree pubbliche.

4° Di imporre una tassa sulle bestie da tiro, da sella e da soma, e sui cani.

5° Di fare sovraimposte alle contribuzioni dirette.

XXXI. Come si vede, la base fondamentale di tale ordinamento era costituita dai due grandi cespiti del dazio-consumo e delle sovraimposte: poco o niuno assegnamento potendo fare le amministrazioni locali sugli altri, di scarso provento e non sempre nè in tutti i Comuni applicabili. — Era pertanto un principio opposto alla separazione dei cespiti, quello che aveva presieduto alla formazione della legge del 1865, come a quella del 1859.

E, a dir vero, avuto riguardo ai principii di economia e di giustizia, che devono informare un corretto sistema d'imposte, quello primitivamente stabilito a favore dei Comuni, si presentava semplice nel suo organamento, corretto nella sua sostanza. Tutte le forme della privata ricchezza dovevano contribuire in giusta proporzione ai pubblici aggravi: le sovrimposte alle contribuzioni dirette sui redditi fondiarii (terreni e fabbricati) e mobili (ricchezza mobile) dovevano pesare sulle classi dei contribuenti più abbienti, mentre, d'altra parte, i dazi di consumo indirettamente venivano a colpire tutti indistintamente i contribuenti, e specialmente i meno agiati, che numericamente costituiscono la più larga base della popolazione.

Le poche imposte speciali, anzichè costituire un contrapposto al sistema della sovraimposta, non servivano che di complemento.

---

(1) I limiti, entro i quali potevano i Comuni valersi del dazio-consumo, erano già stabiliti dalla legge 3 luglio 1864, a termini della quale, oltre i dazi proprii sui generi di consumo locale, avevano facoltà di imporre sulle bevande e sulle carni una tassa addizionale a quella governativa.

E la legge del 1865, non solo aveva fissato come base dell'organismo tributario dei Comuni la sovraimposta alle principali tasse erariali, ma aveva disposto perchè la sovraimposta avesse a colpire tutti i più importanti cespiti erariali con uguale proporzione, togliendo la facoltà ai Comuni di potere gravare la mano più su una che su un'altra tassa erariale: poichè tutte le principali tasse erariali, e tutte nella stessa proporzione e misura, dovevano essere chiamate dai Municipii a contributo.

XXXII. — Un tale principio, esplicitamente affermato dalla legge comunale e provinciale (1), veniva così giustificato nella relazione dell'on. Boncompagni, annessa al progetto, che divenne poi legge sotto la data 20 marzo 1865:

« La massima, che si vorrebbe stabilire, è conseguenza naturale di quell'uguaglianza innanzi all'imposta, che è uno dei principii fondamentali del regime costituzionale. Cotesta uguaglianza non esiste appieno allorquando alla deficienza dei bilanci venga sopperito a spese di taluni piuttostochè di altri contribuenti. — Che se l'imposta deve essere uguale fra tutti i cittadini, preme soprattutto che questa uguaglianza sussista fra coloro che devono pagare l'imposta e coloro che la decretano, giacchè nell'interesse di questi ultimi sta una sicurtà in favore dei contribuenti.

« Pongasi che l'aumento del contributo cada sopra i possidenti di terre, non su coloro che per altro titolo contribuiscono all'imposta diretta; se il voto di questi ultimi fosse preponderante nei Consigli, l'imposta non verrebbe decretata da quelli che la pagano..... — L'uguale proporzione fra tutte le contribuzioni dirette concorrerà..... a moderare i Consigli..... qualche volta troppo corrivi a stabilire le imposte » (2).

XXXIII. — Il sistema della sovraimposta tanto favorito dal legislatore del 1865, otteneva un'ulteriore conferma per effetto del Decreto legislativo 28 giugno 1866, n. 3022, in forza del quale, alle sovrimposte alle contribuzioni dirette erariali allora esistenti si aggiunse pei Comuni anche la sovrimposta alla tassa sulle vetture e sui domestici.

XXXIV. — Le successive modificazioni però che da quel

(1) Art. 230 legge 20 marzo 1865, all. A.

(2) *Atti Parlamentari, Camera dei Deputati.* — Sessione 1863, Tornata 20 giugno 1863.

tempo vennero fatte nella legislazione tributaria dei Comuni furono quasi una continua violazione di quei principii stessi a cui si ispirò la legge 20 marzo 1865, allegato *A*; e tanto il sistema della sovrimposta ai tributi erariali, quanto quello del riparto proporzionale sulle singole sovrimposte, furono a più riprese vulnerati dalle leggi successive.

XXXV. — E così mentre il Decreto legislativo 28 giugno 1866, n. 3022 sopra citato, consacrava ancora una volta il sistema della sovrimposta, il Decreto legislativo dello stesso giorno, distinto col successivo n. 3023, dava il primo colpo all'edificio con tanta cura innalzato dal legislatore del 1865 e con tanto zelo difeso dalla Commissione che elaborò il progetto della legge comunale e provinciale.

XXXVI. — In forza di questo secondo Decreto legislativo vennero sottratti ai ruoli della ricchezza mobile, e per conseguenza alla relativa sovrimposta, i redditi provenienti da stipendi, pensioni ed altri assegni fissi pagati dal Tesoro per conto erariale, pei quali l'imposta dovè dal 1° luglio 1866 in poi essere riscossa mediante ritenute all'atto del pagamento (1).

Nello stesso tempo, in manifesta opposizione coll'art. 230 della legge comunale e provinciale, vennero determinati in modo inderogabile i limiti della sovrimposta a quella parte della tassa di ricchezza mobile per cui fu conservata la riscossione per ruoli. Venne cioè fissato il limite della sovrimposta al 50 per 100 da ripartirsi tra provincie e comuni, in modo però che le prime non potessero oltrepassare il 25 per 100 (2).

XXXVII. — E poichè per tali disposizioni venivano assottigliati i proventi riservati ai Comuni, e indirettamente si costringevano le amministrazioni a riversare l'aggravio sulla proprietà fondiaria, così per ristabilire l'equilibrio economico delle finanze comunali ed evitare la sperequazione, che avrebbe dovuto derivare dall'accumularsi degli aggravi su una sola classe di contribuenti, fu data in compenso facoltà ai Comuni di imporre una nuova tassa: quella sul *valore locativo* (3).

Contemporaneamente fu limitata anche per la tassa fondiaria la misura della sovrimposta, e fu prescritto che quando i

(1) Decreto legislativo 20 giugno 1866, n. 3023, art. 5.

(2) Decr. leg. cit., art. 15.

(3) Decr. leg. cit., art. 16, 17, 18, 19.

centesimi addizionali a favore delle Provincie e dei Comuni sull' imposta fondiaria fossero giunti in complesso a pareggiare l' imposta principale, i Comuni non avrebbero potuto continuare a sovrimporre oltre una tale misura, senza una speciale autorizzazione da acconsentirsi dalle Deputazioni provinciali, e senza avere nel tempo stesso applicato la tassa sul valore locativo (1).

XXXVIII. — La limitazione delle sovrimposte comunali alle tasse dirette governative èra accompagnata dalla limitazione alla sovrimposta ai dazi erariali: e anche in questo ramo, restringendosi il campo delle sovrimposte, si tendeva ad allargare quello della imposizione di dazi speciali.

Il Decreto legislativo 28 giugno 1866, n. 3018, limitava le addizionali al dazio governativo al 30 per 100 (invece del 40 per 100 come prescriveva la legge 3 luglio 1864), eccettuate le farine, il pane, le paste e il riso, pei quali generi l'addizionale venne limitata al 10 per 100 del valore (2). — E in compenso si accordava ai Comuni la facoltà di imporre dazi speciali e proprii nei limiti del 10 per 100 del valore sulle bevande, sui commestibili non soggetti a tassa governativa, sui foraggi, combustibili, materiali da costruzione, sapone e su altre materie di natura analoga e di consumo locale.

XXXIX. — Per tal modo i tre grandi cespiti di ricchezza fondiaria, ricchezza mobile, e dei dazii, sui quali la legge comunale e provinciale aveva riservato a favore dei Comuni il diritto ad una larga sovrimposta, si eran venuti gradatamente restringendo nella loro base, e anche per le sovrimposte ancora conservate, era stata limitata l'aliquota.

Fatto questo primo passo nella via dell'assorbimento graduale per parte dello Stato, dei cespiti riservati ai Comuni dalla legge 20 marzo 1865, il legislatore procedette quasi senza ritegno ad una demolizione continua, insistente di quel sistema tributario dei Municipii che era stato stabilito contemporaneamente all'unificazione amministrativa del Regno.

Così al Decreto legislativo 28 giugno 1866, n. 3023, che sottraeva ai ruoli della ricchezza mobile e alla conseguente sovrimposta gli stipendi e assegni fissi personali pagati dal

---

(1) Decr. leg. cit., art. 20.
(2) Decreto legislativo 28 giugno 1866, n. 3018, art. 6.

Tesoro per conto erariale, tenne dietro la legge 28 maggio 1867, n. 3717, la quale estendeva il sistema della esazione della tassa a mezzo di ritenuta diretta, anche agli stipendi, pensioni ed altri assegni fissi pagati dalle Provincie e dai Comuni (1).

In seguito la legge 17 luglio 1868 sottraeva ancora ai ruoli, e perciò alle sovrimposte, i redditi derivanti dai titoli del Debito Pubblico, pei quali pure applicava il sistema della ritenuta; e subito dopo, la successiva legge 26 luglio dello stesso anno, dando una interpretazione estensiva alle disposizioni contenute nella precedente, dichiarava soggette ad esazione mediante ritenuta tutte indistintamente le annualità e tutti gli interessi pagati dallo Stato, e per conto dello Stato, da qualunque persona ed in qualunque luogo, così all'interno come all'estero.

Finalmente rendendo ancora più grave la limitazione alle addizionali sull'imposta mobiliare, la ricordata legge riduceva il limite massimo stabilito dall'art. 15 del Decreto legislativo 28 giugno 1866 nel 50 per 100, — al solo 40 per 100.

XL. — Conseguenza necessaria delle continue limitazioni alla sovrimposta era sempre la creazione di nuove imposte speciali a favore dei Comuni.

Ed è in questo punto che vennero introdotte le due nuove tasse di *famiglia* o *fuocatico*, e quella sul *bestiame*, stabilite dalla stessa legge 26 luglio 1868.

La quale legge, per evitare il nuovo pericolo di nuovi aggravi sulla ricchezza fondiaria, rese obbligatoria ai Comuni l'imposizione delle due nuove tasse locali di fuocatico e sul bestiame, nonchè quella precedentemente stabilita sul valore locativo, qualora si fosse voluto dai Comuni eccedere il cento per cento dell'imposta principale sui terreni e fabbricati.

XLI. — Le molte leggi fin qui enumerate avevano soltanto limitata la base e la quota della sovrimposta; ed era già grande il sacrificio che avevano imposto ai Comuni, grave l'assorbimento da parte dello Stato dei cespiti comunali, e forte la scossa data a più riprese al principio delle sovrimposte e della proporzionale loro ripartizione, sancito dalla legge comunale e provniciale.

Ma il colpo addirittura di grazia venne dato dalla legge 11

(1) Art. 16.

agosto 1870 che tolse assolutamente tanto ai Comuni quanto alle Provincie il diritto di sovrimporre ai redditi della ricchezza mobile.

Anche in questa circostanza si cercò di riparare in qualche modo al gravissimo danno che si arrecava alle amministrazioni locali, collo spediente di nuove tasse speciali, e con disposizioni transitorie che davano certi compensi temporanei ai Comuni.

Non parleremo di questi ultimi, che, mancando di qualsiasi carattere di permanenza, non hanno importanza in questa che chiameremo cronistoria del sistema tributario dei Municipii. Accenneremo invece alle nuove tasse introdotte coll'All. *O* della legge 11 agosto 1870.

Colla detta legge cessò di appartenere allo Stato la tassa di *licenza* stabilita dalla precedente 26 luglio 1868, e passò ai Comuni (1); come pure vi passò quella dapprima pure riservata allo Stato, sulle *vetture* e sui *domestici*. E contemporaneamente ai Comuni fu assegnato altro cespite, colla nuova tassa sugli *esercizi* e *rivendite*.

Importanti furono pure le modificazioni che subì l'organismo tributario municipale nel campo del dazio consumo, al quale riguardo è conveniente ripetere qui il disposto degli art. 11 e 12 dell'All. *L* della più volte citata legge 11 agosto 1870.

« Art. 11. — I consigli comunali possono imporre:

a) Una *sopratassa* sui generi *colpiti da dazio consumo a prò dello Stato* sino al 30 per 100 del medesimo.

b) Un *dazio proprio* sopra gli altri oggetti nel limite del 20 per 100 del valore.

« Ove si tratti di oggetti non contemplati nella legge 3 luglio 1864 e dal decreto legislativo 28 giugno 1866, le tariffe deliberate dai consiglio comunale, previo avviso della Camera di Commercio, dovranno essere approvate con decreto reale, sentito il Consiglio di Stato.

« Nulla è innovato per le farine, paste e riso. »

« Art. 12. — I Consigli comunali possono imporre una *tassa addizionale* sull'alcool e sui prodotti alcoolici fabbricati entro il recinto daziario e destinati ad essere ivi consumati, nei limiti del 50 per 100 della tassa accennata nell'art. 6. »

---

(1) Limitatamente però alle *licenze* di cui agli art. 31, 32, 33 della tariffa annessa alla citata legge 26 luglio 1868.

In questo continuo rimaneggiamento dei tributi comunali, sempre più grave si faceva la condizione della proprietà fondiaria e cresceva il pericolo che sulla stessa dovesse riversarsi facilmente tutto il peso del tributo. A scongiurare un tal danno anche nella legge del 1870, come nelle precedenti, si cercò in certo modo di rendere obbligatoria l'imposizione delle tasse speciali, prima di accrescere oltre una determinata misura la sovrimposta fondiaria.

Con tale intendimento l'art. 15 dell'all. *O* della citata legge inibì alla Deputazione provinciale di consentire l'aumento della sovrimposta oltre al limite fissato, ove i Comuni non si fossero valsi del dazio consumo e delle tasse contemplate in quella stessa legge (tassa di esercizio e rivendita, licenze, tassa sulle vetture e domestici), nonchè di una almeno delle altre imposte concesse dal decreto legislativo 28 giugno 1866 e dalla legge 26 luglio 1868 (tassa sul valore locativo, sul fuocatico e sul bestiame).

XLII. — Chi si faccia a considerare la grave importanza delle disposizioni riguardanti i Comuni contenute nella legge finanziaria del 1870, si spiegherà facilmente quale viva opposizione dovette incontrare l'approvazione nel Parlamento del relativo progetto.

Si protestò contro la soppressione della sovrimposta alla ricchezza mobile, non tanto pel danno presente, quanto pel pericolo avvenire cui erano esposti i Comuni. Il sistema della sovrimposta, che parve tanto pregevole nel 1865 (1), si dipinse allora come un'eterna minaccia all'esistenza dei Comuni; e il sistema della separazione dei cespiti si presentò quasi come una necessità, non tanto per l'autonomia, quanto per la sicurezza finanziaria delle Amministrazioni locali.

Ispirato a questi concetti, venne dalla Camera dei deputati nelle memorabili sedute che precedettero l'approvazione della legge del 1870, adottato un ordine del giorno così concepito:

« La Camera invita il Ministero a studiare e presentare un progetto di legge col quale, lasciandosi a profitto esclusivo dei Comuni il dazio consumo, sia provveduto contemporaneamente alla separazione dello Stato e dei Comuni rispetto al sistema tributario ed ai servizi pubblici ».

Dopo di che, sopra proposta dei Ministri dell'interno e delle

---

(1) Vedi *Introduzione II*, pag. 29.

finanze, fu per decreto reale istituita una Commissione (1) con incarico di studiare le condizioni economiche dei Comuni e delle Provincie, e riferire intorno all'opportunità della separazione dei cespiti delle loro entrate dai cespiti delle entrate governative, e di presentare le sue proposte circa il migliore ordinamento tributario che convenisse ai Comuni e alle Provincie.

XLIII. — La Commissione si accinse all'opera, e cinque anni dopo presentò un *progetto di legge sulle imposte dirette comunali e sulle quote di concorso a favore delle Provincie,* elaborato da una Sotto-Commissione (2), del quale lavoro terremo anche in seguito discorso, senza dispensarci dal notare fin d'ora che rimase semplicemente come studio preparatorio, a ingrossare il numero considerevole delle relazioni e progetti, che ad ogni sessione parlamentare vengono con pari facilità, e spesso con grave danno, elaborati e dimenticati.

Forse nemmeno il Governo credeva alle possibilità di dare in quell'epoca una legge riordinatrice della grossa matassa delle imposte locali, una specie di *Codice tributario* dei Comuni e delle Provincie; giacchè mentre appunto la Commissione studiava il difficile tema, altre leggi speciali venivano presentate e votate, colle quali si continuava a battere la tortuosa via dei piccoli espedienti del momento.

Ed è in questo tempo appunto che comparve la legge 14 giugno 1874, n. 1961, la quale mentre poneva altri limiti al contributo dell'imposta sui fabbricati, e circoscriveva per quanto era possibile le spese facoltative ed obbligatorie dei

---

(1) La Commissione era composta dei seguenti membri: Pallieri conte Diodato, senatore, *presidente:* Baravelli Comm. Paolo; Bembo Pier Luigi, senatore; Bodio Cav. Luigi; Boselli Comm. Paolo, deputato; Casaretto Comm. Michele, senatore; Nomis di Cossilla Augusto, sen.; Giacomelli commendatore Giuseppe, sen.; Guicciardi Enrico, sen.; Magliani Comm. Agostino, sen.; Maurogonato Comm. Isacco, dep.; Mischi Giuseppe, sen.; Monzani Cirillo, dep.; Nobili Comm. Nicolò, dep.; Parpaglia Salvatore, dep.; Perrone di San Martino Cav. Arturo, dep.; Perazzi Costantino, dep.; Plebano Comm. Achille, dep.; Servolini Comm. Carlo, dep.; Spaventa Comm. Silvio, dep.; Terzi Comm. Federico; dep.; Verga Comm. Carlo, sen. — Ai quali vennero aggiunti come segretarii: Balladore Cav. Cesare, Marsiai Cav. Giuseppe, Romeo Cav. Giuseppe, Trucchi Cav. Giovanni Battista.

(2) Il progetto di legge venne compilato da una Sotto-Commissione composta degli on. Pallieri conte Diodato, sen., *presidente*, Baravelli, Bembo, Boselli, Guicciardi, Perazzi, Plebano e Terzi, e dei segretarii della Commissione.

Comuni e delle Provincie, facoltizzava i primi a imporre ancora due nuove tasse speciali, quella sulle *fotografie* e quella sulle *insegne*.

XLIV. — Con quest' ultima legge si chiude per ora il rimaneggiamento dei tributi locali in Italia, rimanendo ancora una volta confermata a danno nostro l'acerba censura che ci venne mossa, che presso noi nulla è tanto stabile e definitivo quanto il provvisorio.

A complemento però di questa rassegna, sarà opportuno accennare a parecchi progetti legislativi che si occuparono dei tributi locali, per quanto non ricevessero la sanzione della legge.

Primo per ordine cronologico e per importanza ci si presenta il già menzionato *progetto di legge sulle tasse dirette comunali* (1), elaborato dalla Commissione istituita nel 1870, e che venne preceduto da una diligente relazione, in cui con molta ampiezza sono discusse le più importanti questioni che hanno relazioni col difficile tema (2).

Le leggi tributarie sono leggi eminentemente politiche, e nulla a questo riguardo è più pericoloso delle radicali innovazioni: il progetto in esame cercò evitare questo pericolo e più che ad una riforma *ab imis*, intese ad un riordinamento delle tasse esistenti, mettendo a profitto ciò che vi era di sano nel sistema vigente, ed eliminando gli elementi riconosciuti più dannosi o meno utili. I concetti fondamentali di quel progetto si riassumono nei seguenti punti: 1° Conservata la comunione dei cespiti erariali e comunali in riguardo all' imposta fondiaria; 2° Respinta la proposta di fare dei dazi un cespite puramente comunale da sostituirsi alla sovrimposta, rimandando il regolamento dei dazi alle leggi speciali; 3° Conservazione di tutte le imposte locali vigenti, meno la tassa di licenza, e qualche altra modificazione intesa ad ottenere una più equa distribuzione degli aggravi; 4° Riordinamento delle tasse locali basato sulla classificazione dei Comuni in ragione della popolazione e prefinizione obbligatoria dei massimi e dei

---

(1) Roma, Stamperia Reale, 1876.

(2) La Commissione approvò in massima il progetto nell'adunanza del 28 maggio 1875, e quindi il Presidente coi segretarii ne esposero i motivi nell'annessa relazione.

minimi dell' imposta; 5° Unificazione della procedura e della competenza per l'accertamento e la riscossione delle tasse.

Avremo agio nel corso di questo lavoro di ritornare altre volte sul progetto del 1875, accennando ai pregi e ai difetti che nello stesso a nostro giudizio si riscontrano: notiamo solo che qualora lo stesso fosse stato convertito in legge, almeno la nostra legislazione avrebbe guadagnato in ordine e in chiarezza, e si avrebbe ciò che ora assolutamente ci manca, un testo unico, una legge sola, senza dover ricorrere alla grande congerie di leggi speciali, fatte non sempre con intendimenti uguali.

XLV. — Quasi contemporaneamente, veniva presentato alla Camera dei deputati dal Ministro delle Finanze (Minghetti) e precisamente nella tornata 25 gennaio 1875 un progetto intorno alla riforma dei dazi di consumo (1), informato al principio della separazione dei cespiti. Gli antichi Stati italiani (notava l'on. Minghetti nella sua relazione) traevano dalla tassa sul consumo un provento generale di 40 milioni all' incirca: ma il regno d' Italia non ne ereditò più che 17, compresi 5 milioni e mezzo prodotti dal canone gabellario nelle antiche provincie: differenza che rappresentava le abolizioni proclamate dai governi provvisorii in un momento di legittimo ma immemore entusiasmo, ovvero le cessioni fatte a profitto dei Comuni di tasse sul consumo spettanti allo Stato (2).

Rivendicare allo Stato la primitiva ricchezza del cespite, questo l'intendimento del progetto di legge. Con esso, riservate allo Stato unicamente le bevande, si lasciava facoltà ai Comuni di tassare tutti gli altri generi, e si vietava loro di conseguenza di imporre addizionali al dazio governativo.

La tassa sul vino era imposta tanto sul consumo all'ingrosso che al minuto: la tassa di minuta vendita era accollata agli esercenti o liquidata all' introduzione; quella all' ingrosso a chiunque fabbricasse o trasportasse vino in quantità superiore ai litri 40, ed accertata nel momento in cui il vino si metteva in circolazione. — Sostanzialmente, nota il prof. Gianzana, cadevasi nella legge francese sulle bevande che tassa appunto la *minuta vendita*, la *circolazione* e l'*introduzione*: e così

(1) *Atti Uff.* Camera di Deputati, n. 57.

(2) Ivi. *Relazione e progetto di legge.*

mentre si respingeva la tassa sull'*imbottato* proposta dallo Scialoja, come quella che feriva la fabbricazione, venivasi la medesima a colpire colla tassa di circolazione (1).

La rivoluzione daziaria tentata dall'on. Minghetti era ardita nel concetto, ma era discutibile il vantaggio che avrebbe arrecato ai Comuni, particolarmente ai piccoli Comuni che poche risorse attingono al dazio consumo (in ispecie quando loro sia interdetta la sovrimposta sul vino): e ciò senza accennare al grave squilibrio e alla forte scossa che si sarebbe arrecata alle Amministrazioni locali con disposizioni così gravemente innovatrici.

È anche sotto quest' aspetto che il progetto dell' on. Minghetti incontrò vive opposizioni entro e fuori del Parlamento. Eppure, strano a dirsi! osserva il citato commentatore delle nostre leggi daziarie (2), lo stesso on. Minghetti nella sua relazione si lagnava che la legge del 1864 « fosse stata toccata e ritoccata troppe volte e in troppo brevi periodi, senza avere avuto il tempo di svolgere tutti i pregi e difetti potenziali che essa conteneva »; anzi soggiungeva « in materia di tariffe l'abitudine ha un valore prezioso, tanto per quelli che pagano i dazi che per coloro che li riscuotono: ogni novità introdotta a favore dello Stato ha il suo contraccolpo nel bilancio del Comune!... »

XLVI. — Informato a principii quasi affatto contrarii a quelli del progetto di riforma daziaria dell' on. Minghetti, si presenta quello dell'on. Magliani, sottoposto alla Camera nel 1879 (3); il quale però non è un progetto di riforma nel senso della parola, ma in sostanza un rimpasto di tasse nell'intendimento di avvantaggiare e dare ai Comuni in altro modo quello che loro si era tolto.

L'on. Ministro, dopo di avere svolte nella sua relazione le ragioni per cui credeva di eliminare i disegni di novità troppo radicali, riconosceva l'urgenza di rimedi ispirati a concetti non radicalmente innovatori, ma di pronta efficacia; e quindi metteva a fondamento del suo sistema, più di riordinamento che di vera riforma daziaria, le seguenti massime:

---

(1) *Commento alle leggi sui dazi di consumo governativi e comunali* per SEBASTIANO GIANZANA, vol. I, Prefazione XIX.

(2) GIANZANA — *Commento alle leggi* cit. Prefazione XVIII.

(3) *Atti Uff.* Cam. Dep. Tornata 27 marzo 1879.

1° Nelle condizioni presenti delle finanze italiane, e tenuto conto eziandio del carattere suo speciale, il dazio di consumo deve essere imposta governativa e comunale ad un tempo.

2° I dazi governativi devono essere il più che sia possibile imposti in una misura uguale in tutto il Regno, avvicinandosi anche in questo ramo al concetto di perequazione che governa le altre tasse dello Stato, per le quali l'aliquota non varia da Comune a Comune, ma è costante ed uniforme. Soltanto pei dazi comunali è compatibile la varietà delle tariffe in senso delle varie esigenze dei Comuni.

3° Regolare il dazio di consumo in modo che non disturbi troppo gravemente la pubblica economia, e non rechi impaccio all'incremento delle altre imposte importanti.

Anche questo disegno di legge incontrò vive opposizioni che ne impedirono l'approvazione pronta, talchè sopraggiunto il 1° gennaio 1880 si dovettero effettuare gli abbuonamenti coi Comuni per un nuovo quinquennio in base alle leggi antiche, rimandando così almeno fino al 1885 l'attuazione della tante volte promessa riforma daziaria; problema che ha affaticato tante elette intelligenze, e la cui soluzione si lega ai più gravi interessi dello Stato, oltre ad essere intimamente connesso coll'altro problema gravissimo del riordinamento delle imposte dirette comunali.

XLVII. — I tributi dei Comuni furono ancora recentemente messi in discussione, nella circostanza in cui venne per iniziativa parlamentare presentato un disegno di legge per la abolizione del dazio di minuta vendita sulle bevande nei Comuni chiusi: tassa speciale pei Comuni (per quanto da pochi applicata), e che rappresenta più che altro un avanzo di un antico contributo, un rudere superstite alla seguita rivoluzione daziaria.

La tassa sulle bevande è triplice in Francia, come sopra notammo: i tre momenti dell'imposizione sono ancora quelli tratteggiati da Napoleone I: « tassate il vino quando è *spostato*, poichè allora si fa manifesto al di fuori; alla *taverna*, dove è chiassoso; alle *barriere* delle città per le quali passa come per uno stretto ». — In Italia invece il dazio sulle bevande come su tutti gli altri generi è unico, e non colpisce che il *consumo*, il quale si verifica all'introduzione nei Comuni chiusi, alla vendita al minuto negli aperti.

Ora in opposizione a questo sistema in alcuni Comuni chiusi (e si disputa se legalmente) si riscuote, oltre al dazio di introduzione governativo e comunale, un dazio esclusivamente comunale sulla minuta vendita delle stesse bevande che hanno già pagato il dazio alle barriere: dazio estremamente gravoso per la sua riscossione e ingiusto, poichè ha per base i piccoli consumi e i piccoli consumatori, escludendo gli altri.

Nel 1881 coll'intendimento di togliere la lamentata ingiustizia, l'on. Berio, presentava un progetto di legge in senso abolizionista (1), e si proponeva di sostituire ai proventi del dazio di minuta vendita un aumento sul dazio di introduzione comunale, e una nuova imposta sulle *liquorerie, bettole ed esercizi simili* (2).

Quel progetto veniva preso in considerazione dal Ministro delle Finanze (Magliani); e veniva ripresentato nella successiva legislatura (3), e poi di nuovo una volta nell' anno 1884 (4), senza che ancora oggi abbia ottenuto l'approvazione del Parlamento.

Nel rimaneggiamento dei tributi locali rappresenta l'ultimo lavoro legislativo; per quanto le accennate proposte tendano più a togliere una particolare ingiustizia che a modificare una parte integrante di tutto il sistema delle imposte locali. Notiamo però che negli ultimi progetti fu abbandonata l'idea di una nuova tassa sulle liquorerie ed esercizi consimili, che ci parve, a dir vero, un duplicato della già doppia tassa vigente sugli *esercizi* e sulle *licenze:* ed è a augurarsi che

---

(1) *Atti Uff.* Camera dei Deputati. Tornata 3 febbraio 1881, n. 162.

(2) *Atti Uff.* Camera Dep. — Sessione XIV., Docum. n. 162 — « Art. 4. È fatta facoltà ai Consigli comunali di imporre una tassa propria sulle liquorerie, osterie, bettole e simili esercizi. »

« Questa imposta, che dovrà essere proporzionata alla importanza dello esercizio, consisterà nel pagamento a favore del Comune di una somma annua non minore della tassa di concessione governativa, e non maggiore del doppio della stessa ».

(3) *Atti Uff.* Camera dei Deputati. Tornata 6 marzo 1883, n. 79.

(4) *Atti Uff.* Camera dei Deputati. Tornata 15 gennaio 1884.
La presentazione di questi ultimi progetti fu determinata da altra proposta di legge fatta dagli on Sperino, Luzzatti, ecc., per l'abolizione del dazio di minuta vendita nei Comuni chiusi, ristretta a solo benefizio delle società cooperative (*Atti Uff.* Cam. Dep., 8 dicembre 1882). Si volle evitare che l'abolizione avesse carattere di privilegio ai consumatori associati, e si propose di estenderla invece a tutti indistintamente i contribuenti.

l'anomalia ingiusta del dazio comunale sulle piccole vendite come addizionale al dazio di introduzione, scompaia in omaggio a quei principii di equità e giustizia che la condannano.

III.

Considerazioni generali sulle tasse comunali. Conclusione.

XLVIII. — « In fatto di finanza, dal 1861 in poi, l'Italia « si è condotta come quell'ammalato di febbre intermittente, « che ogni giorno prende una dose di chinino, ma non quanto « basta per liberarsi dalla febbre », diceva il compianto Quintino Sella, nell'atto in cui presentava i provvedimenti finanziari, tradotti poi nella legge 11 agosto 1870, n. 5784, la quale

andò nota col nome di legge *omnibus:* — vera dose gagliarda di chinino contro la febbre del disavanzo, che traeva a consunzione la nostra finanza, e che fortunatamente, la Dio mercè, valse a salvarla, a scapito per altro dei Comuni.

E l'assorbimento dei migliori cespiti, da parte dello Stato, avveniva appunto nell'epoca, in cui maggiormente i Comuni si trovavano di fronte alle maggiori spese loro imposte dalla nuova condizione dei tempi.

Il Ministero di agricoltura industria e commercio pubblicò, or non è molto, un volume, che argutamente l'on. Morpurgo (1) chiama il *libro nero* di troppe amministrazioni comunali. Esso racchiude la statistica dei loro debiti, e non è una statistica confortante: gli esempi di Napoli e di Firenze sono poi troppo vivi e recenti per poter essere dimenticati. Orbene tutto ciò rappresenta appunto il fiero contraccolpo del rimaneggiamento dei tributi a danno dei Comuni.

XLIX. La esposizione storica contenuta nel precedente capo dimostra che cosa sia e in qual modo siasi venuto formando quello, che impropriamente chiamasi sistema tributario dei Comuni: fu detto, con molta verità, che la legislazione attuale raffigura un sistema di stratificazione geologica.

E, a dir vero, più che un sistema, in realtà le numerose leggi, rapidamente passate in rassegna, ci rappresentano semplicemente una congerie di tasse, differenti, in gran parte, più nella forma e nella denominazione, che nella sostanza. Leggi diverse, fatte isolatamente e a seconda se ne presentava il bisogno, con l'unico intendimento di dare ai Comuni maggiori mezzi, non potevano avere unità di concetti, nè coerenza di principii.

Certamente è scoraggiante la considerazione che, mentre nel 1865 si era, con equità e a sufficienza, provveduto i Comuni degli occorrenti cespiti tributari, quasi con una sola disposizione legislativa (quella dell'art. 118 della legge comunale e provinciale), attualmente, con tanta varietà di leggi e di tasse speciali, che da una parte rendono intricatissimo l'organismo tributario per gli amministratori, e gravosissimo dall'altra per gli amministrati, mal si riesce a raggranellare dalle amministrazioni locali tanto da fare fronte alle spese, aggravando costantemente di debiti i Municipi.

---

(1) Emilio Morpurgo, *L'Italia e le riforme amministrative*, p. 50.

L. — La difficile condizione presente dei Comuni del Regno ha la sua radice in due fatti ugualmente importanti, l'assorbimento da parte dello Stato di parecchi dei cespiti meglio produttivi per i Comuni, e l'onere imposto ai Comuni di nuove e gravi spese, molte delle quali erano prima sopportate dallo Stato.

La serie cronologica delle leggi, che onerarono di spese i Comuni per molti e diversi servizi pubblici, osserva in un recente scritto su questo argomento il senatore Magliani (1), comincia dal 1848, o, se così vuolsi, dal 1854. Il cumulo delle maggiori spese riscontrasi nel periodo dal 1865 al 1877, appunto in quel dodicennio, nel quale l'opera del riordinamento della finanza governativa rese necessaria l'avocazione allo Stato di alcune importanti entrate comunali, mentre vennero accordati in corrispettivo scarsissimi compensi (2).

È bensì vero che nel 1865, per restaurare le finanze municipali, eransi dati gli opportuni provvedimenti; ma ben presto, come vedemmo, l'armonia e l'equilibrio ne furono gravemente turbati, principalissimamente quando, coll'abolizione delle sovraimposte alla ricchezza mobile, venne meno uno degli elementi essenziali dell'equilibrio stesso, che le nuove tasse accordate ai Comuni non valsero a ricostituire; e tutta l'economia del loro ordinamento tributario rimase sconvolta.

LI. — Certo è non pertanto che, secondo l'intendimento del legislatore, quelle nuove tasse speciali introdotte erano destinate a surrogare la diminuzione e poi la perdita delle sovrimposte alla ricchezza mobile, e ad impedire che l'aggravio ricadesse tutto sulla proprietà fondiaria. Ma i fatti non corrisposero: i Comuni, lungi dall'usare parcamente delle sovrimposte, ne abusarono, e l'eccedenza del limite normale, anzichè una eccezione, è divenuta, si può dire, la regola.

Dopo la diminuzione dei centesimi addizionali all'imposta sulla ricchezza mobile, e la successiva avocazione totale dei medesimi allo Stato, l'ammontare *complessivo* delle sovrimposte avrebbe dovuto scemare in proporzione; ma non fu così, anzi

---

(1) *La situazione finanziaria dei Comuni*, nella *Nuova Antologia*, fascicolo settembre e ottobre 1878.

(2) Il senatore Magliani nel citato studio sulla *Situazione finanziaria* ecc.; enumera ben 42 di queste leggi che onerarono di nuove spese i Comuni, e forse la lunga lista non è nemmeno completa. *Ivi*, p. 306.

si notò un aumento progressivo, che dimostra come i Comuni, piuttostochè colmare la differenza colle nuove tasse speciali loro accordate, hanno preferito riversarla sulle sovrimposte fondiarie ancora conservate.

Dalle statistiche pubblicate dal Ministero di agricoltura, industria e commercio, risulta che, mentre nel 1866 le sovrimposte rappresentarono pei Comuni del Regno un'entrata complessiva di lire 69,382,204, nel 1874 (cioè dopo le molte limitazioni alle sovrimposte e la soppressione delle addizionali alla ricchezza mobile) erano salite ad un'entrata di lire 95,559,830!

Eppure i Comuni avrebbero potuto almeno astenersi da nuovi e così gravi aumenti, solo che avessero più largamente fatto uso delle molte tasse locali, che dalle leggi erano stati autorizzati ad imporre; ma generalmente si preferì sempre tenere una via diversa.

LII. — Sono a questo riguardo pieni di significazione alcuni dati, raccolti dalla Commissione, che nel 1876 studiò la riforma delle tasse dirette comunali.

Le tasse più antiche, più adatte alle condizioni locali, e che avrebbero dovuto presto estendersi alla generalità dei Comuni, non furono invece applicate che in pochissimi, e diedero un prodotto ben limitato.

Quelle sulle bestie da tiro, da sella e da soma, e sui cani, che risalgono al 1865, nei bilanci del 1872 figuravano per la tenue somma di L. 2,666,381.

Poco produttiva si manifestò pure la tassa sul bestiame, istituita nel 1868.

La tassa sul valore locativo, dopo un decennio di vita, e non ostante la larghezza della sua base, non rendeva che lire 604,556.

Più rilevante si mostrò il prodotto, e più estesa l'applicazione dell'imposta di famiglia, fors'anche perchè aveva maggiori radici negli antichi ordinamenti anteriori alla costitu zione del Regno; ma anch'essa avrebbe potuto gettare u ben più largo provento.

E le stesse considerazioni, con poche varianti, si potrebber ripetere per quasi tutti gli altri cespiti esclusivamente comunali

LIII. — Nè qui solo sta il male, nè tutto vuole essere im putato alle amministrazioni locali: chè in gran parte il difett

è nelle leggi stesse, le quali, o fissano incompletamente i principi fondamentali delle tasse, di cui i Comuni hanno facoltà di valersi, ovvero si limitano a designarli col solo titolo. Ora si lasciano i Comuni in balìa di provvedere con regolamenti speciali, ora si vogliono regolamenti formati dalle deputazioni provinciali e approvati per decreto reale, sentito il parere del Consiglio di Stato, ora si dà al Governo stesso l'obbligo di provvedere con decreto reale, al quale devono poi essere conformati i singoli regolamenti dei Comuni.

Quindi, difformità nei criteri direttivi, difformità nelle norme di procedura, difformità nell'applicazione: in altre parole, completo disordine. E intanto molti Comuni ne approfittano per eludere la legge, e non applicano le tasse, anche quando sarebbero tenuti ad applicarle, o le applicano *pro forma* con massimi illusori, con tale copia di esenzioni da ridurre a cosa insignificante il numero dei contribuenti.

LIV. — Un'ampia prova di questo fatto viene somministrata da un prospetto allegato alla *Relazione* che precede il *progetto di riforma delle tasse dirette comunali*, più sopra citata (1); — dal quale prospetto appaiono le più strane anomalìe.

La tassa di esercizio e di rivendita che pel regolamento 24 dicembre 1870 dev'essere fissa e per categorie, fu vista applicata in alcuni luoghi in ragione del 5 per 100 del fitto; mentre altrove la tassa di licenza, che dovrebbe essere applicata in ragione del fitto, fu stabilita per categorie. Nè si tratta di semplice inversione di nomi, ma di modificazione sostanziale, che influisce sulla maggiore o minore estensione degli enti imponibili.

In altri luoghi la tassa di esercizio venne stabilita in una somma minima fissa, la quale alcuna volta non si elevò al di là di centesimi 50 per esercizio e rivendita!

La tassa sul bestiame in alcuni Comuni fu compenetrata colla tassa sulle bestie da tiro, da sella e da soma; in altri colpiva i soli cavalli di lusso.

La tassa sui domestici invece di essere proporzionale al lor numero, come tassativamente prescrive il relativo regolamento, fu applicata in certi Comuni progressivamente in senso inverso, diminuendo la quota in ragione dell'aumento delle persone di servizio!...

(1) Allegato II.

Nè minori difformità e incoerenze si verificarono rispetto alla tassa sui cani, che alcuni Comuni applicarono in una somma fissa uniforme, altri per categorie distinte or dalla razza, or dal sesso, or dall'uso al quale quegli animali erano destinati.

Non si finirebbe più se tutte si volessero noverare le anomalìe, le discordanze che si verificarono per tempo non lieve — e non ancora in oggi del tutto cessate — nell'applicazione di queste imposte.

LV. — La questione dell'ordinamento delle tasse locali è diventata uno dei termini più difficili della riforma amministrativa in Italia.

Si vuole emancipare il Comune dallo Stato, ma la prima indipendenza è la finanziaria: e perciò i fautori del discentramento si trovano stretti in una lega coi fautori della separazione dei cespiti: specie di separazione personale questo discentramento, che importa la separazione di beni.

L'azione dello stato è troppo onnipotente, dice il Morpurgo (1) caldo fautore dell'unità più che dell'accentramento, riassumendo le querele degli avversari.

Chi dirige la Provincia? il rappresentante del governo. Chi elegge il capo del Comune? il Governo. Discendete sino agli ultimi particolari di questo meccanismo: il potere centrale, l'amministrazione, lo Stato, dal Ministro dell'interno al Sotto-Prefetto, del Consiglio di Stato al Presidente della Deputazione, stendono la mano dappertutto, dànno il moto ad ogni cosa coi *pareri*, coi *decreti* e colle *circolari;* approvano o contraddicono, creano o sopprimono tutti gli affari di grande c poco rilievo. Un Comune compera un immobile o lo vende ordina un pubblico servizio, compila un regolamento; — nulla è buono, anzi deve intendersi che nulla sia accaduto senza il lascia passare di una burocrazia lontana o vicina. È necessario convocare straordinariamente i consiglieri comunali? la riunione è illegale, senza il *placet* del Prefetto. Il Consiglio comunale crede utile intentare un'azione in giudizio, o di accogliere qualche domanda de' suoi amministrati? La Deputazione provinciale sarà richiesta del suo *imprimatur* come sotto il regime dei concordati, la congregazione dell'In

(1) MORPURGO, *L'Italia e le riforme*, ecc, pag. 37.

ice. — E fosse almeno certa l'esistenza per questa sovranità
cui potere è bersaglio di tante diffidenze! Un bel giorno che
contribuenti non segneranno certamente nel numero dei fasti,
padri della patria saranno congedati. Sia pure per breve
empo, il governo locale, il *self governement* muore di apo-
lessia. Il Nume lontano rappresentato da un *Commissario*
egio, assume i pieni poteri, il celeste messaggiero che sarà
celto tra i luminari della patologia amministrativa, correrà a
pron battuto dalle rive della Dora al Tavoliere di Puglia!...
Le stesse querele si muovono contro il sistema da noi pre-
alente della comunion dei cespiti. Mercè questo ordinamento,
i dice, il Comune non vive che per concessione dello Stato:
Comune può sovrimporre ai tributi erariali, ma in quale
roporzione? in quelle volute dalla Deputazione presieduta dal
'refetto, quando si ecceda una data misura. E non solo questo,
ia lo Stato ha nelle sue mani le imposte, e non abbiamo
isto per esperienza qual potere assorbente esso sia? come
ntamente le sovrimposte al tributo mobiliare furono sottratte
i Comuni, e chi assicura che domani non lo saranno anche
immobiliari? E allora che sarà dell' autonomia di questi
iti minori? Bisogna dunque separare addirittura ciò che non
otrebbe restar comune che a tutto ed esclusivo danno dei
oteri locali.

L'indissolubilità del problema amministrativo dal finanziario
anche recentemente riconosciuta dalla Commissione legi-
ativa incaricata (1) dello studio della riforma alla legge
munale e provinciale. Il relatore on. Peruzzi era costretto
dichiarare che le riforme proposte non contenevano la riforma
nministrativa sì a lungo invocata, desiderata; ed aggiungeva
che tanto rispetto allo allargare le attribuzioni del Comune
e della Provincia, quanto rispetto al riordinare le imposte
dalle quali trar possono i loro amministratori entrate baste-
voli ad esercitare queste attribuzioni, il problema non può
essere sciolto senza por mano risolutamente a mutamenti
assai radicali nelle leggi che regolano le attribuzioni dei
diversi organi del governo e le fonti delle sue entrate ».
primeva il desiderio che « l'opera iniziata nella *parte for-*
male sia condotta a compimento nella parte veramente

(1) Con decreto ministeriale 30 aprile 1876.

« *sostanziale*, concernente il decentramento delle funzioni, « nonchè dei mezzi pecuniari occorrenti a provvedere all'eser- « cizio di queste funzioni ».

Successero altri progetti di riforma, ma il grave problema è ancora insoluto, ed affatica tuttora le menti dei legislatori.

LVI. — Non mancò però uno studio accurato e diligente della questione. Basti citare gli studi del Boselli, del Serra Gropelli, e numerose monografie di egregi scrittori: Le *finanze comunali* di Vittorio Ellena, pubblicata nell'Archivio di Statistica; il *Riordinamento delle finanze locali* di Antonio Salandra; la *Situazione finanziaria dei Comuni* del senatore Agostino Magliani (1); le *Riforme amministrative in Italia* di D. Bardari, gli scritti dell'Aliberti nella *Rivista amministrativa*, il *Sistema tributario dei Comuni e delle Provincie* del prof. Carmine Soro Delitala; le *Imposte locali* del Ceresa; ed altri molti, che se ne occuparono in modo speciale, senza parlare dei trattatisti di diritto amministrativo e dei commentatori della legge comunale e provinciale.

Tutti però se concordano nel riconoscere la necessità di migliorare, discordano nei mezzi da prescegliersi: e l'incertezza impronta pur troppo la nota dominante di questi studi.

LVII. — Il Sella voleva nel 1860 cedere ai Comuni il dazio consumo e togliere loro i centesimi addizionali alla ricchezza mobile. Lo Scialoia nel 1865 proponeva limitare i centesimi addizionali alla fondiaria al 50 per 100 esonerandone la tassa di ricchezza mobile. Il Ferrara nel 1867 proponeva lasciare per intero ai Comuni e alle Provincie i dazi, incamerando a favore dello Stato i centesimi addizionali.

Colla tassa di fuocatico lo Scialoia nel 1866, e poscia il Digny nel 1868, si argomentavano di poter fornire i mezzi ai Comuni per non aggravare troppo la sovrimposta (2), che in certi luoghi eccedeva del doppio e anche del triplo la tassa erariale. Lo stesso Digny nel 1868 disegnava rendere debitore il Comune delle tasse erariali, lasciando a lui il carico del riparto e dell'esazione.

E la questione riapparve anche più agitata nella discussione che seguì alla Camera dei deputati all'epoca delle leggi spe-

---

(1) Pubblicati entrambi nella *Nuova Antologia* di Firenze, anno 1878.

(2) *Atti Ufficiali* 1866, p. 538 e 1433.

ciali sui *provvedimenti finanziari:* in quella circostanza molti oratori, e tra gli altri gli on. Panattoni, De Cardenas e Cavallini, fecero una dolorosa pittura delle condizioni finanziarie dei Comuni, e richiamarono l'attenzione del Governo, invitandolo a proporre provvedimenti, intesi a dare un logico e stabile assetto alla finanza locale. Concetto comune di tutte le proposte era questo: di stabilire una separazione fra i cespiti erariali e i cespiti locali; e il Governo per bocca del Ministro dell'Interno di quel tempo, l'on. Lanza, non mostrava difficoltà ad accettare l'invito (1).

LVIII. — Nel campo della dottrina domina anche più l'incertezza al riguardo. Alcuni, invaghiti del sistema amministrativo inglese, vorrebbero rompere le nostre tradizioni nell'amministrazione, e trapiantare in Italia un sistema di unicità nel cespite dell'imposta, e varietà all'infinito nell' imposizione sul cespite, in ragione di ciascun servizio pubblico; sistema che va distinto col nome un po' barbaro di *specializzazione* della tassa.

La *specializzazione* caldamente raccomandata dallo Stuart Mill, si dice, porta lo stabilimento di un rapporto immediato fra la tassa e la spesa, fa conoscere ai contribuenti tutti i giorni quanto pagano per i loro bisogni locali, così che possono rendersi giudizio se i risultati rispondono ai sacrifici sostenuti. Non neghiamo l'applicabilità del sistema, che fa anche se si vuole buona prova in ordine alle tasse speciali per le strade obbligatorie, ma estenderlo a tutta la finanza

(1) Riproduciamo i tre ordini del giorno approvati dalla Camera dei deputati nella seduta 8 luglio 1870:

1° « La Camera invita il Ministro a studiare e presentare un progetto di legge col quale lasciandosi a profitto esclusivo dei Comuni il dazio-consumo, sia provveduto contemporaneamente alla *separazione* dello Stato e dei Comuni rimpetto al sistema tributario e ai servizi pubblici ».

2° « La Camera invita il Governo a presentare entro l'anno 1871 un progetto di legge che determini quali servizi potrebbero essere passati dall'Amministrazione centrale alle Provincie ed ai Comuni, e che regoli le entrate ordinarie dei loro bilanci in modo corrispondente agli oneri, e sia basato sulla *separazione* dei cespiti più adatti alle rispettive imposizioni ».

3° « La Camera invita il Ministero a presentare una legge pel passaggio del dazio consumo governativo per intero ai Comuni, e per togliere ai Comuni e alle Provincie la facoltà di sovrimporre centesimi addizionali sopra le proprietà urbane e rurali, concentrando queste imposte nel Governo, e non superando il limite di tre quinti di aumento, ossia del 160 per 100 della tassa principale governativa attuale, coll'aggiunta di un solo decimo straordinario di sovrimposta e conservando i tre centesimi addizionali per le spese di riscossione ».

dei Comuni, sarebbe uno snaturare l'istituto dell'imposta, oltrechè nella pratica presenterebbe difficoltà insuperabili a paesi in cui il sistema è estraneo assolutamente, anzi contrario alle abitudini e consuetudini locali.

I servizi pubblici sono troppo numerosi, troppo estesi, perchè sia possibile di stabilire un reciproco conto dei vantaggi e dei carichi che ciascuno ne riceve. Inoltre non vi è vantaggio particolare che non sia a un tempo un beneficio universale: e, o ci inganniamo, o un tale sistema sostituirebbe il principio dell'egoismo individuale a quello del sacrificio collettivo nell'imposizione dei tributi locali. Nè crediamo che per trovare la risoluzione del problema tributario comunale sia necessario abbandonare affatto gli usi nostrani per copiare intero un sistema di un altro paese, applicandoci a rovescio il detto di Molière: *nul n'aura d'esprit, hors nous et nos amis.*

Del resto la *specializzazione* non risolve ancora nulla, perchè subordina il sistema alla ricerca di un'imposta di fortissimo reddito — ricerca ben difficile nelle attuali condizioni di fatto.

Il Ceresa (1) che si fa propugnatore di tale sistema, crede di averlo trovato nella tassa fuocatico da stabilirsi su basi allargate in modo esorbitante; ma l'inattuabilità ne apparisce evidente.

LIX. — Più temperato, il prof. Carmine Soro Delitala non vede risorsa più fruttifera, ristoro più equo per le finanze locali all'infuori della sovrimposta ai tributi diretti (2) da applicarsi in base ad una distinzione molto giusta, e già da altri proposta, secondo che si tratti di Comuni rustici o urbani. Non tasse speciali, e conseguentemente piena applicazione del sistema della comunione dei cespiti: solo in via transitoria e finchè durano le presenti gravi condizioni dei Comuni, ammessi i dazi di consumo a loro favore.

Il senatore Magliani vagheggia invece « un semplice ordinamento fondato sulle due grandi e principali imposte promiscue, fondiaria e consumo, e sopra tre altre categorie di tasse: l'una relativa all'entrata, quasi di riscontro alla tassa di ric-

---

(1) *Le imposte locali*, pag. 75.
(2) *Il sistema tributario*, ecc., pag. 123.

chezza mobile, attribuita oggi esclusivamente allo Stato; l'altra sul commercio, quasi di riscontro alla tassa erariale sugli affari, sulla circolazione e sul movimento; la terza che comprenda puramente tasse compensative di servizi speciali, a carico di quelle sole classi di contribuenti a cui i servizi profittano ». — Una riforma, abbastanza radicale in tutto il sistema vigente, come si vede.

Finalmente il Bardari non crede presentarsi adatto che uno di questi espedienti: — o lasciare tutti i dazi di consumo ai Comuni — o ridurre di metà la tassa fondiaria dello Stato, di maniera che si allargasse il margine ai centesimi addizionali — o fondare una tassa sull' entrata generale come in Inghilterra — o consolidando tutte le risorse dello Stato, stabilire una rata proporzionale a favore del Comune (1).

E taciamo di altre proposte.

LX. — Dopo ciò può essere inutile il rilevare anche una volta gli inconvenienti di un sistema tributario, che offre argomento a tante critiche, a tante querele: manca in esso ogni principio fermo e direttivo, e se ha una caratteristica, è ormai quella di non averne nessuna. Nè il vizio è soltanto nello spirito della legge, ma nelle sue stesse disposizioni regolamentari, ove davvero si trova una confusione, un' indeterminatezza, che raramente l' uguale: ed ha parimente per avversari i fautori della separazione e quelli della promiscuità dei cespiti.

Lo stato finanziario di un popolo, come le sue cognizioni politiche, come le sue condizioni sociali, è il frutto di un evoluzione che spesso rimonta a secoli, e che quand' anche rimontasse all'origine del nostro risorgimento, basterebbe pur sempre a spiegare gli eccessi e i difetti che vi si riscontrano: nè tutto si può creare, nè tutto distruggere in un giorno solo.

LXI. — Però, fra tanti e così gravi inconvenienti, che il vigente sistema tributario dei Comuni presenta, tanto nel campo della amministrazione, come in quello della legislazione, ci affrettiamo a riconoscergli oramai un pregio, che non deriva certo in tutto, nè forse nemmeno in molta parte, dai suoi meriti intrinseci; ed è quello del progressivo, per quanto lento, adattamento alle condizioni attuali.

---

(1) D. Bardari, *Sulla riforma amministrativa in Italia*, Siracusa, 1868.

Il vorticoso succedersi di leggi e di espedienti finanziari in relazione ai Comuni, fece una sosta nel 1874, e da quell'epoca in poi continuò, non interrotto da ulteriori scosse, il lavorìo di assimilamento dei diversi e disparati elementi, di cui si compone l'attivo dei bilanci comunali.

Da circa un decennio ci siamo soffermati sul terreno, poco lieto, a dir vero, che ci aveva preparato l'avvicendarsi di tante leggi e provvedimenti diversi, ma a buon conto cominciamo ad avere una certa conoscenza della via che abbiamo finora battuta, e siamo andati facendoci più sicuri nella pratica applicazione del complicato meccanismo: il che costituisce tale vantaggio, cui bisogna pensare due volte prima di rinunciare, per rimetterci sulla via pericolosa delle ardite riforme, degli esperimenti e delle incertezze. Nè con questo intendiamo s'abbia a ripetere il *manebimus hic optime* dell'alfiere romano; vogliam dire soltanto che ora occorre non audacemente innovare, ma raccoglierci e prepararci a riordinare quanto abbiamo acquistato o conservato di buono, e migliorare quello che ci rimane (e non è poco) di meno corretto e conveniente.

In Italia, dopo il torto di non avere fatto una sapiente riforma del sistema tributario dei Comuni, abbiamo il merito di non averne sperimentata nessuna nell'ultimo decennio: e se non fu provveduto perchè le leggi si adattassero alle esigenze dei Comuni, fu però permesso che le esigenze si adattassero alle leggi.

Così l'ordinamento tributario attuale rappresenta più un trionfo dell'amministrazione, che una vera conquista della legislazione.

LXII. — Espressa così questa nostra opinione sull'organizzazione attuale dei tributi municipali, a complemento di questi cenni d'ordine generale, diremo alcuna cosa in riguardo ai due sistemi della separazione e della comunione dei cespiti erariali e comunali, di cui abbiamo già toccato per incidente, quando, nell'esposizione storica, si accennò alla prevalenza, che ebbero, or l'uno, or l'altro, nella nostra legislazione, terminando poi con concorrere reciprocamente e quasi in uguale misura ad informare l'attuale regime dei tributi.

Vedemmo come il sistema della comunione parve nel 1865 il più conveniente per assicurare ai Comuni uno stabile provento, semplificare le spese di amministrazione ugual-

mente dannose ai contribuenti e all'erario, e per perequare gli aggravi sulle varie classi delle popolazioni dei centri locali: vedemmo, a suo luogo, come decisamente trionfasse nella legislazione.

Gli entusiasmi si dissiparono facilmente quando, per necessità politiche e finanziarie conosciute, si dovette fare un grave strappo all'integrità del sistema colle successive limitazioni delle sovrimposte e coll'intera soppressione di quella sulla ricchezza mobile. E conosciamo come allora, per naturale reazione, si oppose il sistema della separazione, che trionfò per un giorno in Parlamento coll'ordine del giorno, votato il dì 8 luglio 1870 (1).

Ma sussistono in realtà gli inconvenienti e i pericoli, che si attribuiscono alla comunanza dei cespiti? Quali sarebbero i vantaggi della separazione?

LXIII. — Contro gli argomenti, che si adducono dai fautori della distinzione dei cespiti, cioè il pericolo dell'assorbimento esclusivo per parte dello Stato dei cespiti comuni, sta primieramente il fatto che le amministrazioni locali, nonostante le ampie facoltà di imposizione loro accordate, preferiscono generalmente di ricorrere alla sovrimposta. — E anche nel campo dei principii, chi può negare i vantaggi speciali, che derivano dalla sovraimposta? Essa evita (come fu egregiamente notato dalla Commissione parlamentare, già più volte citata (2)) la difficoltà dell'accertamento della materia imponibile e gli attriti, gli arbitrii, le ingiustizie, che ne sono la conseguenza; risparmia le spese di applicazione; offre maggiore sicurtà del prodotto; semplifica l'amministrazione; reca minori fastidi al contribuente, pel quale non è poco vantaggio sapere quanto deve in tutto corrispondere allo Stato, alla Provincia, al Comune, anzichè vedersi chiamato a pagare da ciascuno di questi enti separatamente, sotto forme diverse, per la stessa materia imponibile.

La promiscuità, si dice, è un pericolo continuo che la prepotenza dello Stato avochi a sè, assorbendo tutta la materia imponibile, anche la parte dell'imposta concessa sul medesimo cespite ai Comuni; ma ciò proverebbe troppo. È essa

(1) *Introduzione*, pag. 34.
(2) *Relazione*, cit., pag. 18.

ammessibile, si domanda giustamente il senatore Magliani (1), cotesta lotta finanziaria tra lo Stato oltrepotente ed il Comune disarmato, cotesta assurda rappresaglia, cotesta selvaggia contraddizione di fini e di mezzi, di libertà e di arbitrii? E se una straordinaria necessità nazionale lo richiedesse, quale forza, o quale legge potrebbe arrestare mai il potere legislativo dall'assegnare allo Stato qualsiasi imposta, per quanto fosse non pure separata, ma anche d'indole essenzialmente locale?

Nè regge il dire che la promiscuità metta i Comuni in una dipendenza necessaria dallo Stato, e sia, in conseguenza, di ostacolo al decentramento. Ma quale è, e dove sta davvero una tale dipendenza? Il Comune non dispone conforme alle leggi e senza alcuna ingerenza del Governo del montare dei tributi sulle terre, sui fabbricati e sul consumo, in quel modo stesso che dispone delle sue rendite patrimoniali e delle entrate derivanti da fonti speciali, a sè esclusivamente riservate?

Nè è da credere che nella materia dei tributi si voglia spingere più in là l'autonomia comunale, sostituendo agli 8,000 Comuni altrettanti piccoli Stati.

Il Governo non ha sulle sovrimposte che un diritto di *veto* come lo ha per qualsiasi deliberazione dei Consigli comunali e limitatamente al caso, in cui si trovino in opposizione alla legge.

LXIV. — Esaminata in astratto, l'idea della separazione può sembrare semplicissima: togliere ai Comuni e alle Provincie, come fu da taluno suggerito, ed espressamente indicato nell'ordine del giorno delli 8 luglio 1870, anche la sovrimposta ai tributi fondiarii, cedendo loro in compenso alcuna delle tasse erariali che dia un prodotto equivalente, per esempio il dazio consumo: che cosa vi può essere di più facile? Quando però si scende all'applicazione, la cosa muta di aspetto.

Il dazio consumo (e ci soffermiamo di preferenza su questa imposta, additata dai più come atta ad applicare il principio della separazione) è senza dubbio quello che più d'ogni altro si confà all'indole dei tributi locali. Ma tanto varrebbe il dire che tutte le spese locali dovessero essere a carico dei soli

(1) *Le condizioni finanziarie dei Comuni*, cit. *Nuova Antologia*, 1878.

consumatori. Se, e fino a un certo punto con ragione, si è lamentato che la proprietà fondiaria col sistema vigente contribuisce ai carichi comunali e provinciali in modo esorbitante e sproporzionato alle altre fonti di ricchezza, con più ragione si potrebbero querelare i consumatori se si vedessero chiamati essi soli a sostenere spese che in parte pur vanno a vantaggio dei proprietari, molti dei quali non risiedono nel Comune in cui sono posti i loro beni.

Senonchè la sostituzione sarebbe inattuabile per un altro verso, cioè perchè porterebbe uno squilibrio ingiustificato fra i grossi e i piccoli Comuni: poichè questi, che costituiscono il maggior numero, vivono quasi unicamente col prodotto della sovrimposta, non rendendo ivi il dazio consumo che somme insignificanti, mentre addirittura il contrario accade nei grandi Comuni.

Ed è per queste considerazioni che tra i due progetti di riforma daziaria, presentato il primo dall' on. Minghetti nel 1874 e il secondo dall'on. Magliani nel 1879, abbiamo dichiarato preferire il secondo contro il primo, nel quale era più accentuata e radicale la tendenza alla separazione dei cespiti.

LXV. — Per quanto però il sistema della separazione non sia attuabile nelle presenti condizioni, non è a credere nemmeno che il sistema della comunione possa riuscire ad ottenere quella prevalenza che aveva a termini della legge del 1865.

Checchè se ne possa pensare in contrario, il provvedimento che avocava allo Stato la sovrimposta alla ricchezza mobile, non può ritenersi come una misura temporanea: e il ritorno di questo cespite a rimpinguare l'erario comunale è più desiderabile che attuabile: quindi il sistema della comunione dei cespiti, se dovrà continuare a informare il congegno tributario dei Comuni, rimarrà necessariamente in questa parte mutilato e incompleto.

Nè a dir vero irreparabili dovranno considerarsi i danni e gli inconvenienti derivanti da questa condizione di cose, se si consideri che ai Comuni furono date in ricambio certe imposte speciali, che avuto riguardo ai proventi e alla base della materia imponibile, possono fino a un certo punto supplire alla mancata sovrimposta; a ragion d'esempio la tassa di fuocatico, di esercizio e rivendita e del valore locativo, ed altre che presentano attitudine ad una larga produttività.

Così mentre da un lato i Comuni possono procacciarsi un compenso alle soppresse tasse addizionali, dall'altro possono pure ristabilire la perequazione dell'imposta fondiaria, colle contribuzioni le quali attingono i loro cespiti alle svariate forme della ricchezza mobile: perequazione che saviamente era assicurata dalla legge del 1865, ma che può ancora essere conservata mercè una corretta amministrazione.

LXVI. — Nè il concetto della comunione, nè quello della separazione dei cespiti potranno per molto tempo ancora avere reciprocamente l'esclusivo predominio nel regime tributario, essendo ormai necessità che si fondano insieme e si compenetrino in guisa da formare un tutto armonico.

E, se non ci inganniamo, il complesso della vigente legislazione, per quanto compilata con intendimenti così diversi, anzi venuta su senza alcun criterio sicuro di direzione sui ruderi dell'ordinamento del 1865, ha forse raggiunto invece un certo benefico risultato colla confusione (per quanto deplorevole in astratto) dei due sistemi. Colla comunione dei cespiti fondiarii, tuttora conservata, si è scritta una cifra sicura sull'attivo dei bilanci comunali; e colla separazione dei cespiti che desumono i loro proventi da tutte le altre modalità della ricchezza locale non immobiliare, si è permesso di meglio adattare le contribuzioni alle diverse condizioni locali.

In altri termini, lo stato attuale della legislazione acconsente ai corpi deliberanti dei Municipii un più largo potere discrezionale nella divisione dei pubblici pesi, che ove sia opportunamente regolato e controllato, può fino a un certo punto giovare all'aumento di espansione nella vita dei Comuni — ai quali la presente condizione di cose ha in qualche modo fatto più larga parte della gelosissima attribuzione riservata al potere legislativo, quella di imporre tributi, accordando loro non solo il diritto di statuire sulla *quantità* del tributo (come avviene per le sovrimposte) ma eziandio sulla *qualità* (come avviene per le tasse speciali).

Si potrà obbiettare che le risorse tributarie accordate ai Comuni dalle vigenti leggi siano insufficienti di fronte alle gravità dei pesi che loro sono imposti, e saremo volentieri d'accordo su questo punto; ma questa considerazione non deve bastare a menomare i pregi, che abbiamo tentato di far risaltare nell'attuale ordinamento. Potrà e dovrà all'uopo provvedere il

Governo, col rinunciare a favore dei Comuni una maggiore quota dell' imposta fondiaria (poichè agli aumenti progressivi della sovraimposta sarebbe ora di mettere termine) col rimaneggiare in modo favorevole ai Municipii le tariffe daziarie, e con altre misure di genere analogo: tutto ciò è questione più di amministrazione, che di legislazione. — Ma le grandi linee dell'attuale sistema tributario dovranno, a parer nostro, essere, per molto tempo ancora, rispettate, se non si voglia gettare di nuovo le amministrazioni locali nel caos delle convulsioni legislative, delle novità, da cui siamo usciti con molti sacrifici ed anche con molta fortuna.

I modi stessi del tributo, l'occasione in cui si riscuote, sono gran parte della scienza della finanza; inoltre i valori del denaro, o delle cose, variano da luogo a luogo, e variano più ancora le abitudini, i bisogni e i mezzi di soddisfarli. Come potrebbe il Governo, per il quale l'uniformità e l'uguaglianza perfetta dei tributi è un dovere, ragguagliarli alle condizioni di ogni luogo, se i cespiti delle imposte fossero tutti uniti e confusi? Sopra luogo, coloro che sono contribuenti anch'essi, sanno chi può e come si possa pagare col minore dissesto e colla maggiore giustizia possibile, evitare urti e scosse, e rispettare meglio talune opinioni, sorte talvolta per motivi locali, e che fanno prevalere un modo di gravezze, ripudiato e fastidioso altrove (1).

E questo si ottiene appunto colle tasse speciali ed esclusive del Comune, applicate contemporaneamente alle tasse generali, comuni allo Stato e ai Municipii: le materie imponibili generali bene stanno in mano dello Stato, che ne cura l'uniforme ed uguale tassazione; le materie speciali devono essere devolute ai poteri locali.

LXVII. — Rifacendoci a quanto dicemmo più sopra intorno ai pregi, che, in materia di tasse, ha sempre l'abitudine e la osservanza, conchiuderemo col ricordare un arguto paragone di un egregio scrittore. « La imposizione di una nuova imposta non può a meno di far l'effetto di un ciottolo gettato violentemente nello stagno: si apre tosto un vortice profondo ed attorno ad esso fortemente l'acqua rimane scossa; ma piano

---

(1) *Atti del Parlamento*, 15 febbraio 1866, relaz. Scialoia, ministro delle finanze.

piano le onde si diffondono in giri concentrici, man mano più ampi, fino a che sulla superficie delle acque torna la prima tranquillità (1) ».

Per carità! usciti avventurosamente dall'onda perigliosa delle commozioni finanziarie dei Comuni, non gettiamo più ciottoli nello stagno, e tanto più non rompiamo la calma incipiente per estrarre i vecchi e scaraventarci dentro i nuovi!...

LXVIII — Se l'osservanza non bastasse a raccomandarci l'attuale sistema, avremmo ancora un altro gravissimo fatto, che perorerebbe in suo favore: vale a dire le preziose illustrazioni, di cui lo hanno arricchito le amministrazioni e la giurisprudenza.

Le varie leggi hanno lasciato, come notammo, una vasta, soverchia libertà ai Comuni di regolare con norme speciali le singole tasse, costituendo nei Consigli locali, quasi altrettanti piccoli corpi legislativi. Già vedemmo come da ciò derivassero gravi inconvenienti e deplorevoli confusioni ed errori: ragion vuole però che, insieme agli inconvenienti riconosciamo i vantaggi, che arrecarono coll'opera loro. Molti regolamenti comunali si presentano degni d'ogni considerazione per la cura, con cui furono redatti, e per la diligenza, con cui, nel silenzio della legge o nella limitazione delle norme generali comuni, hanno saputo provvedere ad un abbastanza esatto disciplinamento della materia; e i migliori e più completi di quei regolamenti furono tolti volentieri a modello da molte amministrazioni, riuscendosi così ad una relativa e pregevole unità di concetti e di disposizioni.

Ancora e molto più importante è la raccolta, omai considerevole, di giurisprudenza dei tribunali ordinari, di decisioni delle Deputazioni provinciali, di pareri dei Consigli di Stato, di circolari ministeriali, che si è venuta formando fino a questi ultimi giorni: e che costituisce un ricco e importante commento alle singole disposizioni legislative, e riesce tuttogiorno di non lieve sussidio nella pratica amministrativa e forense.

LXIX. — Per tal modo in Italia, se le leggi non hanno creata la buona amministrazione finanziaria, l'amministrazione ha rese, fino a un certo punto, buone le leggi: auguriamoci che presto il fecondo lavorìo di ricostituzione dei cespiti comu-

---

(1) S. Gianzana, *I dazi di consumo*, Prefazione.

nali sia completato dall'unificazione delle molteplici e diverse leggi vigenti in proposito: non mancano i materiali per la costituzione di un *Codice tributario dei Municipi;* nè a questa opera di riorganizzazione prudente ed efficace poteva desiderarsi una preparazione più lunga ed operosa. Ravviviamo intanto lo studio di questo ramo delle imposte, che fu troppo lasciato in balìa dell'empirismo amministrativo: lo studio delle leggi vigenti è il filo sicuro, che guida a far migliori le nuove.

TITOLO I.

L'IMPOSIZIONE DELLE TASSE COMUNALI INGERENZA DELLE AUTORITÀ TUTORIE — I REGOLAMENTI PROSPETTO DELLE IMPOSTE LOCALI

CAPO I.

Le tasse comunali. — Competenza dei Consigli comunali a statuire in proposito.

1. *L'* attivo *dei bilanci comunali. I tributi.*
2. *Destinazione delle imposte e loro insequestrabilità. — Giurisprudenza.*
3. *Il Comune stesso non può rinunciare all'inalienabilità dei tributi.*
4. *Conferma del principio. — I redditi che i Municipii ritraggono dalle imposte non possono essere soggetti a tassa governativa.*
5. *Diritto nei Comuni di stabilire dazi e imposte. Art. 87 legge comunale.*
6. *Alla facoltà dei Comuni di imporre tasse non fa ostacolo l'art. 30 dello Statuto del Regno.*
7. *Il deliberare sulle imposte non spetta al potere esecutivo, ma è attribuzione esclusiva dei Consigli comunali.*
8. *Le tasse locali e le* frazioni *di Comune.*
9. *Se i Consigli comunali possano imporre tasse speciali a carico delle frazioni.*
10. *Le frazioni riconosciute legalmente con Decreto Reale. La separazione del patrimonio non induce la separazione delle imposte, sovrimposte e dazi.*
11. *Caso eccezionale in cui possono essere imposte tasse speciali per le frazioni.*
12. *Al R. Delegato straordinario non compete le facoltà di imporre nuove tasse, o modificare le esistenti.*
13. *Doppia limitazione al diritto di imporre riservato ai Consigli comunali: — La* necessità; *la* legalità *nella forma, nella qualità e quantità del tributo. — Art. 118 della legge comunale.*
14. *Come si debba intendere la* necessità: *e principii da ritenersi al riguardo.*
15. *Applicazione di tali principii.*
16. *Legalità nella* forma.
17. *Nel corso dell'esercizio non si possono dai Consigli deliberare variazioni sulle imposte.*
18. *Deliberata un'imposta, non se ne deve ritardare l'applicazione.*
19. *Legalità nella* qualità *del tributo. I comuni possono* scegliere *tra le varie imposte acconsentite dalle leggi, e non* crearne *di nuove. — Art. 252 legge comunale. — Rinvio.*

1. I beni dei Comuni si distinguono in beni di uso pubblico e in beni patrimoniali (1): quindi, tanto in riguardo allo Stato, che ai Municipi, esiste un Demanio e un Patrimonio: inalienabile il primo, alienabile e produttivo il secondo.

Le rendite patrimoniali sono destinate a sopperire ai bisogni dei Comuni, e costituiscono la prima parte dell'*attivo* dei loro bilanci; ma, poichè queste d'ordinario non bastano, così a complemento fu loro accordato il diritto di riscuotere tributi, già da Ulpiano chiamati *nervi della repubblica* (2), e nei quali risiede il maggiore e più sicuro provento delle amministrazioni locali, che attingono agli stessi i mezzi per sostenere le spese derivanti dai servizi obbligatori e indispensabili, imposti dalle leggi, dalla civiltà e dalla vita sociale.

Il fine particolare, pel quale fu costituito l'organamento dei tributi nella società, sia questa rappresentata dalla grande unità dello Stato, o circoscritta nella più stretta cerchia delle Provincie e dei Comuni, crea una speciale posizione a questa importante funzione dell'amministrazione: e la ragione e la legge stabiliscono al riguardo norme indeclinabili dirette ad assicurare che realmente il sacrificio richiesto agli amministrati sotto la forma d'imposta, pel quale l'interesse generale si consegue col lieve detrimento degli interessi particolari (3), da una parte sia commisurato nel suo complesso agli interessi generali medesimi; e dall'altra sia nella sua distribuzione commisurato agli interessi particolari.

2. I tributi locali però, mentre sono destinati per legge a supplire la deficienza delle rendite patrimoniali, non ne hanno punto i caratteri; e partecipano invece dell'inalienabilità dei beni demaniali.

Il Comune è un'autorità che impone e riscuote gabelle e bal-

(1) *Cod. Civ.*, art. 432.
(2) L. 1, § 20, Dig. *de question.*
(3) COSTANTINO BAER, *L'avere e l'imposta*, cap. I.

zelli per le spese indispensabili all'esercizio dei suoi poteri, i quali proventi precisamente al pari degli altri beni di uso pubblico, non appartengano al patrimonio del Comune; ma vi appartengono allora soltanto che sopravanzino ai servizi pubblici cui sono destinati.

Di questo principio, ormai riconosciuto, fece applicazione ripetute volte la patria giurisprudenza, la quale stabilì che, tanto in ordine ai beni comunali di uso pubblico, ossia demaniali, quanto in ordine alle imposte comunali, nessun sequestro, nessun pignoramento può ordinarsi dall'autorità giudiziaria ad istanza di creditori privati (1). Si ammette l'esecuzione contro i beni patrimoniali del Comune, perchè sotto questo riguardo la sua personalità nulla ha di diverso dalle altre persone civili riconosciute: ma ciò non succede affatto in riguardo ai beni demaniali. La massima una volta era ammessa in principii troppo generali, in base all'antico patrio diritto che riconosceva a favore dei Comuni il *beneficio della competenza* (2), pel quale « nella circostanza di « sentenza, pronunciata contro una Comunità, di condanna al pa- « gamento di un debito, l'autorità amministrativa poteva differire « il dovuto pagamento sino a che il Comune stesso fosse in grado « di soddisfarlo senza arrecare al pubblico un aggravio incompa- « tibile colle sue forze (3) »: beneficio che si estendeva anche alle rendite patrimoniali, oltre che ai beni demaniali e ai cespiti di imposta. Ma, evidentemente, in seguito alla pubblicazione delle nuove leggi, doveva trovare quella limitazione, che giustamente fu introdotta dalla nostra più autorevole giurisprudenza (4).

---

(1) Cass. Roma, 13 maggio 1876 (*Giurisp. T.* 1876, pag. 605).

(2) Mantelli, XI, 147.

(3) *Istruzione sull'amministrazione dei Comuni*, 1 aprile 1838, art. 248, n. 4.

(4) È notevole l'oscillazione che subì la nostra giurisprudenza sulla questione, se dopo la pubblicazione dei nuovi Codici, competa ancora ai Comuni, e in che limiti, il *beneficio di competenza*. Non mancarono decisioni, che assoggettarono i Comuni, le Provincie e lo Stato alle regole comuni di esecuzione forzata. Così: Corte App. Napoli, 19 ottobre 1868 (*Gazz. del Proc.*, III, 302), Tribunale di Messina, 1 maggio 1868 (*Gazz. dei Tribunali* di Napoli, XXII, 165), Corte App. di Roma, 2 maggio 1873 (*Eco dei Comuni*, VI, 232); Tribunale di Caltanisetta, 20 gennaio 1874 (*Monit. Giudiziario* di Palermo, IV, 86); Corte App. di Catanzaro, 30 dicembre 1873 (*Giurisp. Calabrese*, VI, 59); Corte App. di Napoli, 10 luglio 1874 (*Annali Giurisp. ital.*, VIII, 2, 481). — Altre decisioni al contrario dichiararono che contro i Comuni, come contro lo Stato, non si ammette esecuzione forzata sopra alcun cespite: Corte App. di Casale 25 aprile 1865 (*Gazzetta dei Trib.*, XVIII, 154); stessa Corte, 29 gennaio 1866 (*Racc.*, III, 175); Corte App. Torino 7 giugno 1870 (*Racc.* VII, 479); Corte Appello di Genova, 20 novembre 1873 (*Gazzetta dei Tribunali*, XXVII, 710). — Altre sentenze dichiararono non potersi pignorare le rendite, che nel bilancio hanno una speciale destinazione: Cass. di Torino, 7 settembre 1871 (*Giurisp.*, T. VIII, 643); Cass. di Palermo, 15 gennaio 1875 (*Circolo giuridico*, VI, 120); Cass. di Palermo, 13 febbraio 1875 (*Monit. Giudiz.* di Palermo, V, 113); Modena, 5 marzo 1875 (Legge XV, 2, 253). Catania, 2 maggio 1876 (*Giurisp.* di Catania, VI, 105).

Nè a sostegno della conservazione di quel privilegio si potrebbe invocare l'art. 2 del Codice civile, che considera i Comuni come persone investite dei diritti civili *secondo le leggi e gli usi osservati come diritto pubblico;* perchè le leggi accennate in quell'articolo, non sono che le leggi speciali relative alla tutela dei loro acquisti e della loro amministrazione, e gli usi osservati come diritto pubblico sono accennati in relazione ai corpi morali ecclesiastici particolarmente.

Parimente se l'art. 432 Cod. Civ. accenando ai beni patrimoniali dei Comuni, prescrive che l'alienazione deva essere fatta in conformità delle leggi che li riguardano, con ciò non può che riferirsi alle stesse leggi tutorie sopra accennate, che regolano in modo particolare questi enti, ma non li sottraggono certo al diritto comune, in tutto quanto non è tassativamente stabilito da quelle leggi speciali.

Con analogo intendimento l'art. 4 della legge sul contenzioso forma una posizione speciale alle amministrazioni pubbliche, diretta a conservare la separazione dei poteri amministrativi e giudiziarii; ma anche questa legge è ben lontana dal creare pei Comuni un anormale privilegio di esenzione dai mezzi ordinari di esecuzione sui loro beni patrimoniali, e non toglie ai tribunali, per riguardo alle obbligazioni dei Comuni, il *mixtum imperium quod jurisdictioni coheret, quod in danda bonorum possessione consistit,* nè li priva di quella coercizione *sine qua nulla est jurisdictio.*

Quindi se non può contestarsi in base al nostro diritto le sequestrabilità dei beni patrimoniali dei Comuni, è però altrettanto certa la insequestrabilità dei proventi delle imposte.

E poco importa che nel Codice di procedura, ove sono tassativamente indicate le eccezioni alla sequestrabilità, non siano compresi i cespiti dei tributi comunali. Bene avvertiva, al riguardo, il Pescatore, propugnando, come procuratore generale davanti alla Cassazione di Roma, quella stessa tesi, che ebbe la sanzione della Corte medesima, nella decisione più sopra riferita: « Per quale motivo il Codice di procedura, così previdente e sollecito a rendere insequestrabili certi effetti dei privati, a titolo di umanità, ed altri non meno giustificati, non disse verbo riguardo a Comuni e neppure riguardo allo Stato? Perchè non occorreva. I tributi e i loro pro-

In tanto discordare di decisioni la Cassazione romana, nella decisione riferita più sopra, ha tracciato una teoria sicura, ammettendo il sequestro sulle rendite patrimoniali ed escludendolo in riguardo ai beni demaniali e di uso pubblico ed ai cespiti delle imposte e sovraimposte locali. È però notevole che, secondo la Cassazione romana, le « imposte comunali dirette, al pari degli altri beni di uso pubblico, non fanno parte dei beni patrimoniali, se non per quanto eccedono i bisogni del servizio pubblico a cui sono destinati ».

dotti sono immuni per sè..... I palazzi destinati a uso pubblico, le biblioteche, le pinacoteche, carte e mobili, tutti consacrati al medesimo uso, sono fuori di commercio e insequestrabili per ciò stesso, senza bisogno di dichiararlo nel Codice di procedura civile ».

3. Per il medesimo principio, che cioè le cose le quali sono fuori commercio e non sono *in bonis* di alcuno, come i tributi, non possono essere oggetto di sequestro, non possono analogamente essere valido oggetto di garanzia contrattuale: non potendosi, nemmeno per mutuo consenso, distruggere il carattere particolare delle imposte. E poco importerebbe quindi che un Comune avesse stipulato una tale garanzia espressamente: essa sarebbe sempre del tutto inefficace, come fu ritenuto in modo esplicito dai nostri tribunali (1), i quali considerarono che tanto i tributi locali quanto i governativi, non costituiscono una proprietà dello Stato, della Provincia o del Comune, che hanno per gius d'impero proprio o delegato, la facoltà di imporli o di esigerli; ma consistendo invece in un gravame, che i cittadini, per mezzo dei loro legittimi rappresentanti, consentono di sostenere per sopperire ai bisogni della vita sociale, vanno necessariamente a far parte dei beni d'uso pubblico o demaniali, che, appunto per essere fuori di commercio, sono dalla legge dichiarati, per loro natura, inalienabili (art. 470 del Cod. civ.) (2).

Non mancarono antichi scrittori di diritto i quali ritennero potersi alienare dalle città i diritti di percepire tributi; ma però

---

(1) Corte d'Appello di Firenze, 12 marzo 1879 (*Annali XIII*, *III*, p. 87),

(2) Ecco i termini della questione di fatto, su cui decise la ricordata sentenza:

Il Municipio di Firenze, previa approvazione della Deputazione provinciale, creò, per contratto 28 giugno 1875, rogato Morelli, 78,000 titoli al portatore, del capitale nominale di lire 500 caduno, fruttiferi al 5 0[0 ed ammortizzabili in 50 anni, col rimborso alla pari, in oro, per via di estrazioni semestrali; e vendette tutti questi titoli alla Società del Credito Mobiliare Italiano, alla Banca di Parigi e dei Paesi Bassi, che si riservarono di farne l'emissione per mezzo di sottoscrizione pubblica a loro rischio e pericolo. Volendo il Municipio offrire ai portatori dei titoli la massima sicurezza, oltre l'obbligazione generale di tutte le proprie rendite e beni, e la iscrizione speciale dell'annuo debito assunto in bilancio, dichiarò di garantirlo sopra il provento del dazio-consumo, detrattone soltanto il canone dovuto al Governo, che, *a tale effetto venne vincolato nelle mani del tesoriere comunale a titolo di oppignorazione, cessione, dazione in pagamento o sotto qualunque altro titolo più idoneo ed efficace, talchè l'effetto fosse che l'amministrazione municipale non potesse mai, sotto alcun pretesto, detrarne il provento stesso per soddisfare ad altri impegni di qualunque sorta, e che fosse assicurato sempre ai portatori dei titoli un diritto di prelazione assoluta sui proventi preindicati, tanto di fronte al Municipio, come di fronte a qualunque altro suo creditore.*

Sorta questione sulla validità di questo patto, il Municipio sostenne la negativa sul fondamento che i dazi non possono formare oggetto di contratto e sono inalienabili. — E la difesa del Comune fu pienamente accolta.

non si è invocato in appoggio di questa opinione, nè un frammento delle Pandette nè una legge del Codice giustinianeo (1). Onde è razionale il supporre che potestà di alienare i tributi avessero i Municipii solo per virtù di particolari statuti o di consuetudini legittimamente introdotte.

Ad ogni modo è escluso che fra noi siano invocabili coteste antiche teorie, di fronte non tanto agli invocati principii di diritto civile, quanto più specialmente ancora di fronte al tenore della nostra legge amministrativa, dove non è parola che accenni alla facoltà nei Comuni di alienare i tributi. Anzi attentamente esaminata la legge, si vede come, se non esplicitamente, certo implicitamente questa facoltà è esclusa. Tanto è vero che sono sottoposte dalla legge all'approvazione delle Deputazioni provinciali le deliberazioni dei comuni che riguardano le *alienazioni di immobili, di titoli del debito pubblico, di semplici titoli di credito, e di azioni industriali, la costituzione di servitù e la contrattazione di prestiti* (2); ma dell'alienazione dei tributi o dei loro proventi (atto pur tanto eccezionalmente grave), non vi si parla minimamente. Ond'è manifesto che il legislatore non considera i tributi come cose alienabili.

Nè si può opporre che la facoltà di alienare i tributi sia stata riconosciuta dalle successive leggi 27 marzo 1871, n. 131; e 17 maggio 1875, n. 2779. Le delegazioni sugli esattori delle imposte dirette ordinate dalla legge del 1871, all'oggetto di conseguire dai Comuni il pagamento dei canoni arretrati di dazio-consumo, e stabilite poi dalla legge del 1875, come garanzia dei mutui che la Cassa dei depositi e prestiti era autorizzata a fare ai Comuni, alle Provincie e ai loro Consorzi, non riconoscono una facoltà preesistente, ma ne creano una nuova. E questa creazione avendo uno scopo affatto eccezionale e tassativo, non può certamente avere alterato la regola antica; avvenendo invece esattamente l'opposto, pel noto principio: *exceptio firmat regulam in contrario.*

4. Dello stesso principio dell'inalienabilità dei tributi locali e della loro destinazione irrevocabile al mantenimento dei pubblici servizi, si ha finalmente una conferma in una costante giurisprudenza (3) che ritenne i primi esenti dalla tassa di ricchezza mobile.

I Comuni, come enti morali, sono soggetti all'imposta come vi è soggetto un individuo e persona fisica, a norma di quanto esplicitamente è detto nella legge relativa (4), per i loro *redditi di natura*

---

(1) Ved. Baldo *ad leg 4* Cod. *de execut. rei iudicatae*, n. 13. — Strikio, *Disput.* 23, cap. 3, n. 19.
(2) Art. 137 legg. Com. e Prov.
(3) *Riv. Amm.* 1869, p. 604. — 1881, p. 534.
(4) Legge 14 luglio 1864, n. 1830; art. 5.

mobiliare; ma la stessa parola della legge fa manifesto che nc
può parlarsi d'imposta di ricchezza mobile sui redditi che i Comu
ritraggono dalla sovrimposta alla fondiaria, dalle tasse locali, d
dazi, e in genere da tutti i cespiti enumerati nell'art. 118 del
legge 20 marzo 1865 all. *A*, perchè questi redditi non riguardar
il patrimonio mobiliare dei Comuni, ma provengono invece dal
facoltà loro riconosciuta, nella qualità di associazioni minori per
tutela e lo svolgimento degli interessi locali, di tassare i cittadin
ossia di prelevare dalle rendite di questi, una quota parte dest
nata alla soddisfazione dei bisogni pubblici.

5. La legge comunale e provinciale mentre riconosce nei C
muni il diritto di imporre tributi, nel che come si disse, consiste
principale fattore delle finanze locali, attribuisce ai Consigli comu
nali « di deliberare intorno ai dazi e alle imposte da stabilirsi o d
« modificarsi nell'interesse del Comune, e ai regolamenti che po
« sono occorrere per la loro applicazione » (1): e ciò giustament
perchè a somiglianza di ciò che avviene per lo Stato, sono i cor
deliberanti quelli che hanno competenza a stabilire l'imposta.

6. Allo esercizio del diritto dei Comuni di imporre tasse no
può fare ostacolo l'art. 30 dello Statuto fondamentale del Regno,
termini del quale nessun tributo può essere imposto o riscosso, s
non sia consentito dalle Camere e sanzionato dal Re: e ciò perchè
giusta le osservazioni dell' Accame, i Comuni sono autorizzati i
forza di legge a mettere imposizioni: di guisa che se la società comu
nale esercita un' attribuzione del potere legislativo, lo fa per de
legazione del potere stesso.

7. È da avvertirsi però che mentre la legge accorda una tal
facoltà ai Comuni, ne sottopone però l'esercizio a formalità, restr
zioni e condizioni che devono osservarsi sotto rigorosa sanzion
di nullità.

Così anzitutto non è il potere esecutivo rappresentato dalla Giunt
o dal Sindaco, che possa statuire in materia di imposte: un tal
apprezzamento fu riservato esclusivamente ai Consigli comunali
ossia alla rappresentanza diretta del Municipio; allo stesso mod
che in un più vasto campo un analogo potere fu riservato al Par
lamento, ossia ai rappresentanti diretti della Nazione.

La Giunta comunale pertanto, e tanto meno il Sindaco, non pos
sono nè stabilire nuove imposte, nè creare o riformare i regola
menti (2).

Tanto l'istituzione delle tasse, quanto l'adozione e variazione de
regolamenti e tariffe non può farsi che per deliberazione del Con

---

(1) Art. 87 legge 20 marzo 1865, all. *A*.
(2) Dep. prov. di Napoli (*Riv. Amm.* XX, pag. 608).

siglio comunale, regolarmente pubblicata e corredata del certificato di pubblicazione.

Alle Giunte municipali non spetta che preparare e sottoporre alle deliberazioni del Consiglio i relativi progetti.

Esse potranno soltanto deliberare in caso di straordinaria e giustificata urgenza, quando non si possa provvedere con una convocazione straordinaria del Consiglio (1).

L'osservanza di queste norme deve essere di tutto rigore, e non sarà inutile riprodurre le speciali raccomandazioni fatte ripetutamente in proposito dalle autorità tutorie:

« Molte Giunte municipali ritengono che le deliberazioni sovra oggetti di spettanza dei Consigli comunali, come le imposizioni dei dazi di consumo, che esse prendono in via d'urgenza a termini dell'art. 94 della legge 20 marzo 1865 all. *A*, siano soggette al visto del Prefetto, e con ciò esenti da ogni altra formalità, ed affatto definitive.

« In questo errore non si cadrebbe al certo se si ponesse ben mente al disposto dell' accennato articolo di legge, giacchè dal medesimo evidentemente si apprende che la facoltà eccezionale concessa alle Giunte municipali di deliberare sovra oggetti spettanti ai Consigli in caso di urgenza, appunto perchè eccezionale deve intendersi nel senso più ristretto, e non mai oltre i limiti del bisogno che l'ha consigliata.

« Conviene però in tali casi che le Giunte promuovano il voto del Consiglio circa le deliberazioni da esse prese in via d'urgenza, giacchè spetta all'autorità competente di provvedere soltanto sul merito delle deliberazioni consigliari, quando queste riguardano un oggetto per cui è espressamente prescritta l'approvazione, come il regolare l'applicazione dei dazi, e non su quella della Giunta municipale, salvo il caso che quest'ultima contenga difetti di forma o sia contraria alla legge, perchè in allora ricevendone immediatamente comunicazione, come è prescritto, il Prefetto ne impedisce l'esecuzione, e l'annulla (2) ».

8. Finora non accennammo che all'imposizione della tassa in ordine all'ente Comune: è opportuno soffermarsi brevemente a parlare dei tributi in relazione a quegli enti secondari che sono le *frazioni*, alle quali come è risaputo fu conservata dalle vigenti leggi la capacità ad una relativa autonomia.

Le disposizioni relative alle frazioni di cui può essere composto un Comune possono dirsi compendiate negli art. 16, 82 e 107 della legge comunale, che giova al caso aver presenti:

---

(1) Istruzioni del Ministero delle Finanze 10 settembre 1865.

(2) Prefettura di Cagliari. (ASTENGO, *Dazi e imposte*, p. 328).

ART. 16. — « *Ferma stando l'unità dei Comuni*, le disposizioni speciali... relativamente alla separazione dei patrimoni e delle spese potranno essere applicate alle frazioni che abbiano più di 500 abitanti, quando esse siano in grado di provvedere ai loro particolari interessi, e le condizioni dei luoghi richiedano questo provvedimento che sarà dato per decreto reale in seguito a domanda della maggioranza dei contribuenti della frazione. Questa domanda sarà notificata al Consiglio comunale che avrà diritto di farvi le sue opposizioni ed osservazioni.

« Il Prefetto trasmetterà al Governo del Re le domande della frazione unitamente alle opposizioni e osservazioni del Consiglio comunale ».

ART. 82. — «... Quando gli interessi concernenti le proprietà od attività patrimoniali delle frazioni... sono in opposizione a quelli del Comune o di altre frazioni del medesimo, il Prefetto convoca gli elettori delle frazioni alle quali spettino le dette proprietà od attività... per la nomina di tre Commissarii i quali provvedano alla amministrazione dell'oggetto in controversia, colle facoltà spettanti al Consiglio comunale ».

ART. 107. — « Nelle borgate o frazioni che avranno patrimonio e spese separate, a tenore degli art. 13 e 16 risiederà un delegato del Sindaco da lui nominato ed approvato dal Prefetto. Esso verrà scelto tra i Consiglieri, o in difetto tra gli eleggibili delle borgate o frazioni. Eserciterà le funzioni di ufficiale del governo a termini degli art. 103, 104 e 105. Farà osservare le deliberazioni del Consiglio e della Giunta. Nella sessione di primavera farà relazione sulle condizioni e sui bisogni delle borgate o frazioni. Questo rapporto verrà trasmesso al Prefetto per l'effetto degli art. 130 sino al 136 ».

9. Dalle riferite disposizioni di legge emerge chiara una distinzione tra le frazioni di fatto e le frazioni riconosciute in senso dell'art. 16 della legge comunale.

Finchè la frazione non è che un'aggregazione di abitanti, disgiunta materialmente dal centro del Comune, essa resta un sol tutto col Comune stesso: quindi rigorosamente unica deve essere l'applicazione dell'imposta. La disuguaglianza nell'applicazione delle tasse locali in un Comune, diviso in frazioni non riconosciute nè separate di patrimonio per Decreto reale, non potrebbe essere ammessa, perchè sorgente di abusi e fonte di dissidii, che importa d'evitare quanto più sia possibile, e perchè offenderebbe il principio dell'unità amministrativa.

Perciò un Comune, costituito in parte dalla città chiusa e murata e in parte da borgate aperte o frazioni foresi, non potrebbe applicare una tassa locale nelle borgate, esentandone il centro,

viceversa (1): dovendo ritenersi sempre, anche a questo riguardo, il principio amministrativo, già più sopra accennato, della *unità dei Comuni,* e il principio politico dell'*uguaglianza del tributo* di fronte a tutti i cittadini; uguaglianza che deve essere tanto personale che reale, estensibili cioè a tutte le persone, che abitano in un Comune, indipendentemente dai diversi aggregati (si chiamano frazioni, borgate o parrocchie) di cui il Comune si compone.

10. Più grave diventa invece la questione quando si tratti di frazioni riconosciute in senso del citato art. 16 della legge comunale e separate di patrimonio.

La separazione potrà spingersi tanto oltre da autorizzare la imposizione distinta e diversa di tutte le tasse locali; in modo che uno sia il sistema tributario al Comune ed altro quello della frazione, e distinte le leggi e il bilancio del tributo?

I termini stessi, in cui sono concepite le riferite disposizioni di legge, escludono che di regola vi possa essere una distinzione nelle tasse, in modo che le frazioni abbiano ad essere soggette a tasse diverse da quelle stabilite per il Comune; apparendo evidente dal testo della legge che la autonomia molto relativa che si volle a favore delle frazioni conservata, non va al di là della separazione dei *patrimoni particolari* e della *separazione delle spese,* rimànendo però per espressa parola della legge stessa *ferma l'unità dei Comuni,* ai quali soltanto e non ad altri corpi costituiti fu riservato di regola il diritto di imporre tributi (art. 87 e 118 legge Com. e Prov.) — Onde giustamente ritenne la Corte d'Appello di Torino (2) che la facoltà data alle frazioni di un Comune di tener separato il patrimonio e le spese non scinde l'unità del Comune rimpetto al governo: epperò non importa fra i proprietari di ciascuna frazione una diversa misura di contributo nel pagamento del contingente comunale d' imposta fondiaria dovuta al governo, perchè le leggi che regolano le imposte non contemplano che le Provincie e i Comuni, senza punto menzionare le frazioni.

La quale massima ottenne anche la sanzione di conformi pareri del Consiglio di Stato adottati dal Ministero, con cui si ribadì il principio che l'autorizzazione ad una borgata o frazione di tenere separate le rendite patrimoniali e le passività sue proprie da quelle del Comune cui appartiene, non può servirle di fondamento per invocare la divisione del patrimonio del Comune stesso e delle tasse, imposte e dazi, il cui prodotto dev'essere erogato nelle spese comunali, e così a benefizio dell'ente collettivo.

---

(1) Consiglio di Stato, 17 giugno 1870. Comune e frazioni Bologna (*Legge* X, II, 334).

(2) Sentenza 12 luglio 1873 (*Man. Amm.* XIII, p. 41).

Tre questioni erano da risolvere, e furono formulate in altrettanti quesiti dal Ministero al Consiglio di Stato, il quale diede il suo parere in data 24 maggio 1873 (1).

1° Se per la separazione di che nell'art. 16 della legge comunale, occorra che la frazione possegga un patrimonio propriamente detto secondo il diritto civile, oppure se basti che le si possa attribuire una quota parte del patrimonio condiviso dell'intero Comune; e se in questo oltre i beni mobili, ed immobili si possano altresì comprendere la sovraimposta, le imposte e i dazi comunali diversi afferenti la frazione. — La risposta fu: « che la separazione dei patrimoni, di cui all'alinea dell'art. 16 della legge 20 marzo 1865, ha luogo soltanto riguardo ai patrimoni particolari delle frazioni ».

2° Se le passività patrimoniali da separarsi siano solamente quelle inerenti al patrimonio della frazione o dell'intero Comune. — Fu risposto: « Che le passività patrimoniali da separarsi sono quelle soltanto inerenti al patrimonio particolare ».

3° Se le spese della frazione da separarsi siano soltanto quelle obbligatorie relative alla manutenzione delle vie interne e delle piazze pubbliche, quelle pei cimiteri e per l'istruzione pubblica, di che nel § 3 dell'articolo 13 della legge comunale, cui si riferisce l'articolo 16; e se a queste si debba provvedere unicamente coi redditi patrimoniali della frazione, ed in difetto di questi si possa supplire col prodotto della sovraimposta e delle tasse comunali. — Fu risposto: « Che le spese delle quali può permettersi la separazione sono soltanto quelle tra le obbligatorie tassativamente enumerate nell'art. 13 ».

Il Consiglio di Stato per giungere a tali risoluzioni partì dalle considerazioni seguenti, le quali giova riferire, cioè:

« Che la legge organica dei Comuni, costituiti i Consigli rappresentativi dei medesimi, regolata la riunione così volontaria come coatta di più Comuni, la formazione di nuovi Comuni, non che la modificazione di circoscrizione degli esistenti, chiude la serie di cosifatte disposizioni coll'attribuire eventualmente alle frazioni dei Comuni alcuni diritti e guarantigie, di cui agli art. 16, 82 e 107;

« Che *due sono i diritti* che il Governo nel concorso di determinate circostanze, e ferma stando l'unità dei Comuni, può a tenore dell'art. 16 conferire ad una frazione o borgata, quello cioè della *separazione dei patrimoni* e l'altro della *separazione delle spese* a norma degli art. 13 e 14;

« Che l'art. 13 contemplando il caso della riunione volontaria di più Comuni, per cui s'indurrebbe una piena confusione di diritti

(1) *Man. Amm.* XV, 279.

e di interessi, fa lecito ad essi in caso di eccezione, di fissare d'accordo le condizioni della loro riunione, e di tener separate le rendite patrimoniali e le passività che appartengono a ciascuno, non che quelle fra le spese obbligatorie, le quali si riferiscono alle vie interne e piazze, ai cimiteri, alla istruzione elementare dei due sessi, all'illuminazione, ed alla conservazione degli edifizi inservienti al pubblico culto;

« Che nel caso della riunione forzata di più Comuni, l'art. 14 mentre tace della facoltà di fissare d'accordo le condizioni della fusione, come tace della facoltà di tener separate le spese, consente in termini espliciti la divisione di patrimonio indicata nel terzo alinea dell'art. 13;

« Considerato che evidentemente le parole *rendita patrimoniale e passività*, quanto le altre *divisioni di patrimonio* adoperate in quei due articoli, non ad altro possono riferirsi se non al patrimonio determinato rispettivamente e separatamente goduto e posseduto da ciascuno dei Comuni prima della loro riunione, e quindi la separazione dei patrimoni permessa alle frazioni o borgate in conformità delle precedenti disposizioni, non deve essere intesa tranne nei loro patrimoni propri, cui allude l'art. 82 della legge;

« Che il concetto dell'art. 16 fu quello di assicurare le frazioni o borgate che le rendite del particolare loro patrimonio sarebbero riservate ad esclusivo beneficio di esse, e non commiste alle altre entrate comunali, ma non fu quello per certo d'andar tant'oltre da costituire altrettanti patrimoni separati da quello spettante al Comune complessivo, poichè quando diversamente avesse voluto, avrebbe fissato le norme del riparto, e la misura delle quote;

« Che comunque una contraria interpretazione possa arguirsi dal favorevole parere emesso dal Consiglio di Stato nell'adunanza del 5 marzo 1868, sulle proposte in allora formulate dal Ministero, egli è però da osservare che attribuendosi una più ampia portata allo art. 16, ne coseguirebbero inconvenienti cui è d'uopo evitare, come risulta dalle discussioni sorte tra Chiaverano e Cascinette, e fra altri Comuni e le rispettive frazioni, e risulta anche dai vari sistemi seguiti nei Comuni dove mediante amichevoli accordi si troncarono le relative discussioni;

« Che cotali sistemi oltre a formare in sostanza tanti Comuni distinti sotto una sola amministrazione, la quale nelle condizioni di cose dai medesimi create, non avrebbe più ragione di essere, inducono la necessità di bilanci distinti, quando invece nello spirito degli articoli 13, 14 e 16 come è unica l'amministrazione, così deve essere unico tanto il bilancio quanto il conto con l' allegato delle attività e passività particolari alle borgate o frazioni, poichè la gestione degli interessi generali e di quelli speciali, è colle stesse

norme affidata dalla legge al Consiglio comunale, e le frazioni non hanno altro rappresentante, come risulta confermato dalle eccezionali disposizioni degli art. 82 e 107;

« Che di conseguenza l'autorizzazione alla borgata o frazione di Cascinette di tener separate le rendite patrimoniali e le passività sue proprie da quelle del comune di Chiaverano, se può giovarle di fondamento alla separazione del suo patrimonio particolare, quando uno ne abbia, *non può invocarsi per pretendere la divisione del patrimonio del Comune di Chiaverano e delle tasse, imposte e dazi, il cui prodotto sarà erogato nelle spese comunali, e così a beneficio dell'ente collettivo;*

« Che in ordine alle spese la redazione della legge in cui non è fatto cenno di entrata, ma soltanto di spese obbligatorie, potrebbe persuadere non infondato il dubbio che la separazione di queste potesse aver luogo unicamente nel caso in cui le frazioni fossero in grado di farvi fronte colle loro rendite particolari, tenute separate;

« Che però, anche nel difetto di particolare patrimonio, potendo interessare a più Comuni, in caso di riunione, od alle frazioni di un Comune esistente, di tener separate dal restante del Comune i servizi sopra enumerati, è forza ammettere che siano esonerati dal concorrere nelle analoghe spese generali, e s'abbiano coll'obbligo eziandio i mezzi di soddisfarle, mezzi che non potrebbero procurarsi se non se con tasse e sovraimposte speciali, da ripartirsi nel distretto territoriale e sugli abitanti della frazione;

« Che però la contabilità delle frazioni o borgate, come quella di altri stabilimenti speciali direttamente amministrati dal Comune, deve far parte del bilancio comunale per l'esplicito disposto dell'art. 122 della legge (1) ».

11. Unica pertanto deve essere la legge e l'applicazione della tassa per tutto il Comune, sia questo costituito da un solo centro, sia costituito invece da frazioni di fatto, o da frazioni riconosciute per Decreto reale.

Però le ultime considerazioni del trascritto parere del Consiglio di Stato accennano ad un'eccezione, che non si può passare sotto silenzio.

Non ostante il tenore letterale dell'art. 16 della legge comunale, il quale accenna esplicitamente a *separazione di patrimonio,* la giurisprudenza inclinò ad ammettere all'autonomia speciale, di cui nel citato art. 16, anche le frazioni o borgate, che pure non avendo un *patrimonio proprio,* o avendolo insufficiente, si trovassero in opposizione grave di interesse col rimanente del Comune.

---

(1) Parere 24 maggio 1873 (*Man. Amm.* XV, 279).

In questo caso, escluso (come vedemmo) che la frazione possa domandare la separazione delle tasse tutte e dazi imposti e riscossi dal Comune, come provvederà ai suoi bisogni e alle sue spese particolari?

La necessità delle cose ha quindi dovuto introdurre forzatamente un'eccezione: e fu quindi stabilito che, alle passività speciali dovendosi far fronte colle rendite patrimoniali delle frazioni, la deficienza delle stesse doveva pure essere supplita con mezzi particolari a esclusivo carico delle frazioni medesime; e che quindi, per eccezione, le borgate aventi spese speciali a loro carico, in mancanza d'altro, potevano ricorrere alle tasse, che i Comuni sono autorizzati a stabilire (1).

Ma fuori di questa eccezione, che non è molto frequente, il principio dell'unità del Comune rimpetto al tributo, rivive in tutta la sua forza; ed anzi resiste anche nel caso della eccezione stessa, perchè, anche nell'ipotesi fatta, il bilancio comunale non cessa di essere unico, e gli abitanti della frazione, mentre straordinariamente contribuiscono con tasse e sovrimposte speciali per sostenere le passività particolari, non cessano di contribuire contemporaneamente all'imposta decretata dal Comune nell'interesse generale.

12. Non è dubbio poi che in caso di scioglimento di un Consiglio comunale, in senso dell'art. 235 della legge comunale, il delegato straordinario che sottentra nell'amministrazione del Comune per atto del potere esecutivo, non avrebbe facoltà di imporre nuove tasse, nè di deliberare aumenti sulle esistenti. A questo supremo magistrato provvisorio non essendo per legge state commesse che « le attribuzioni della Giunta municipale (2) », evidentemente per le cose sopradette non fu acconsentita una così gelosa facoltà.

13. Stabilito che di regola solo le legittime rappresentanze dei Comuni costituite dai Consigli comunali possono deliberare in senso dell'art. 87 della legge comunale sulla imposizione dei tributi locali, è da avvertire però che una tale facoltà non è così illimitata come parrebbe dalla semplice lettura del citato art. 87, dovendosi lo stesso interpretare in relazione col successivo 118, il quale dispone: « Potranno i Comuni *nel caso di insufficienza delle rendite loro* « *e nei limiti ed in conformità delle leggi* istituire dazi, ecc. (3)».

Duplice è quindi la limitazione imposta dalla legge al riguardo; e una tassa comunale non è giusta e validamente istituita, se non ha per base la *necessità*, e non è osservata la *legalità*, nella *forma*, nella *qualità* e *quantità* del tributo.

---

(1) Consiglio di Stato, 17 giugno 1870 (*Riv. Amm.* XXI, 757).

(2) Art 151 legge comunale.

(3) Dep. prov. di Verona 7 giugno 1869 (*La legge* XIV, II, 336).

14. Esplicitamente il citato art. 118 pone come requisito essenziale per la legalità di una tassa, la *necessità*. Era da dubitarsi se fosse conveniente imporre per legge una tale condizione, o se non era preferibile, come a noi pare, rimettersi in proposito a quei principii generali, che, per questo appunto che sono il sustrato di tutte le leggi, non sono scritte in alcuna: ma è in ogni modo conveniente discutere la portata di questa disposizione legislativa.

E a questo riguardo notiamo anzitutto che, in pratica, essa è piuttosto una regola d'amministrazione, e raramente può occorrere che diventi base di un apprezzamento dei magistrati ordinari. Non esitiamo anzi a dichiarare che l'elemento della necessità deve presumersi sino a prova contraria, quando dell'esistenza dello stesso si facesse questione davanti ai tribunali comuni: e per vero, quando i corpi deliberanti dei Municipi e i rappresentanti delle autorità tutorie hanno stabilito ed approvato l' imposizione di un tributo, è a ritenersi che l'esistenza del requisito, puramente di fatto, della necessità, sia stato riconosciuto da chi ha all'uopo specialissima competenza; e sarebbe ingiusto e pericoloso sottoporre i Comuni ad una prova tanto difficile ed intricata, quale è quella di cui è discorso.

In secondo luogo occorre avvertire che la frase, troppo lata, usata dall'art. 118 « possono i Comuni *nel caso di insufficienza delle rendite loro, ecc* », non deve essere intesa strettamente a rigore di parola, in modo da arrivare ad interdire ai Municipi di imporre tasse quando non abbiano prima esaurite tutte le loro risorse patrimoniali. Un Comune, a ragion d'esempio, trova conveniente mantenere determinati fondi ad uso di pubblico pascolo: certamente che, se invece concedesse in affitto i fondi medesimi, potrebbe, col prezzo ricavato dall'affittamento, supplire ai proventi per es., della tassa di esercizio e rivendita: ma sarà questa, senza altre, una ragione sufficiente per impugnare la legittimità della tassa stessa? Oppure, lo stesso Comune, vendendo altri beni, che tiene in affitto, potrebbe ricavare tanto da esonerare, per dieci anni, i contribuenti dalla tassa del fuocatico: sarà questa una sufficiente ragione, perchè i contribuenti possano domandarne l'esonero?

A parere nostro, un senso ben più ristretto deve darsi alla disposizione in esame. Le autorità comunali amministrano un patrimonio, che esse non hanno creato, ma che debbono conservare nell'interesse dell'ente morale che rappresentano, suscettibile, come tale, di un'esistenza indefinita; e il quale patrimonio devono impiegare nei modi, che meglio rispondano all'interesse generale. La legge non vuole che gli amministratori per supplire alle esigenze dell'oggi, trascurino e pregiudichino quelle del domani; ma non vuole nem-

meno che, soddisfatte le necessità attuali, si abbia a soddisfare anche a quelle indefinitamente remote e non ancora verificatesi: l'erario dei Comuni deve rappresentare l'equivalente dei servizi attualmente necessari, e non un *salvadenaio* per l'avvenire: ecco ciò che ha voluto dire la legge, e non più.

Così sul dubbio proposto al Consiglio di Stato, se si potessero da un Municipio imporre tasse, quando allo stesso rimanevano ancora tanti beni patrimoniali, coll'alienazione dei quali si sarebbe potuto sopperire al presunto ricavo della tassa proposta, quel Consesso ebbe a dichiarare più volte esplicitamente che la disposizione dell' art. 118 citato non adduce in alcun modo alla necessità di distrarre il patrimonio comunale prima di ricorrere alla imposizione dei tributi (1).

Il D[r] Emarese però osserva che, se deve escludersi il rigore del principio che un Comune avente beni patrimoniali non possa imporre tasse, ciò nulla di meno è mestieri ritenere che tale diritto, da parte del Comune, cessa col cessare della necessità da cui trae origine. Per tal modo le imposte già stabilite si devono togliere affatto, o limitare, ogniqualvolta venga a mancare, o diminuire la necessità stessa; essendo criterio incontrastabile di retta amministrazione che non si debba levare sul popolo tassa o balzello maggiore di quello richiesto dalle esigenze attuali dell'azienda comunale.

15. In base agli esposti principii, fu rettamente deciso che, per quanto un debito di un Comune fosse stato garantito con ipoteca su beni comunali, ciò non impediva di pagare il detto debito coi proventi dell'imposta, anzichè colla vendita dei beni sottoposti ad ipoteca: perchè, per quanto facesse difetto la necessità assoluta di ricorrere ai proventi del tributo, era però di tutta convenienza che un sacrificio imposto ai contribuenti conservasse al Comune la proprietà dei beni ipotecati. — E riproduciamo, a questo proposito, un autorevole parere del Consiglio di Stato, adottato dal Ministero:

« La sezione, ecc. ecc.

« Veduta la relazione 11 gennaio 1872 del Ministero dell'Interno... sul ricorso del Consiglio comunale di Polizzi Generosa contro la deliberazione 5 luglio 1871, mediante la quale la Deputazione provinciale di Palermo ordinò d'ufficio, sul bilancio di detto Comune, per l'esercizio 1871, lo stanziamento della somma di lire 2137,48 per il pagamento dell'ottava parte di un debito, che il Comune stesso ha verso il commendatore Falco Santo Stefano, marchese della Cerda;

« Veduti i documenti comunicati;

---

(1) Pareri del 25 giugno 1853 e 9 novembre 1860. — CARLO ASTENGO, *Dazi e imposte*, pag. 294.

« Veduti gli art. 116, n. 7, 141, 142 e 143 della legge comunale e provinciale, e l'art. 1948 del Codice civile;

« Sentito il relatore;

« Ritenuto che neppure il Consiglio comunale di Polizzi Generosa contrasta che il credito del marchese della Cerda sia liquido, certo ed esigibile;

« Che esso Consiglio comunale oppone sostanzialmente: essere il credito del marchese della Cerda garantito da ipoteca sui beni patrimoniali del Comune, anzi essere già aperto e pendente un giudizio di graduazione su questi beni; quindi non doversi provvedere al pagamento di detto credito coi redditi, che il Comune trae dalle sovrimposte e dalle tasse, i quali sono addetti all'adempimento dei pubblici servizi piuttosto che alla soddisfazione di debiti di ragione privata;

« Ritenuto che tra le spese dei Comuni obbligatorie è il pagamento dei debiti esigibili;

« Che i redditi dei Comuni servono tutti indistintamente a sostenere la parte passiva del bilancio dei Comuni, in cui debbono essere compresi i debiti esigibili, senza che si possa fare distinzione fra i redditi provenienti ai Comuni dai beni patrimoniali, e tra i redditi provenienti dalle sovrimposte, dalle tasse: infatti, in tanto la legge autorizza i Comuni ad imporre e sovrimporre, in quanto siano insufficienti i redditi loro propri;

« Che la prelazione sopra certi beni stabili del debitore, derivante al creditore dai privilegi e dalle ipoteche, non toglie che anche tutti gli altri beni del debitore non stiano a garanzia del creditore il quale per conseguenza può eziandio agire contro i beni stessi, e può venire soddisfatto mediante i medesimi.

« Ritenuto, ciò premesso, nulla ostare a che il credito del marchese della Cerda, quantunque garantito da ipoteca si trovi stanziato pel pagamento nel bilancio del Comune di Polizzi Generosa.

« Che da questo stanziamento, non può venir danno al Comune qualunque abbia da esser l'esito, del resto non ancor preveduto del giudizio di graduazione sopra gli stabili colpiti da ipoteca;

« Che in vero, urge che il Comune si liberi prontamente da debito esigibile di cui si tratta; quindi è necessario che il Comune si assicuri i mezzi, per estinguerlo. Se a ciò basterà il prezzo distribuibile degli stabili, allo stanziamento non succederà la emissione del mandato, oppure, quando occorra, il mandato potrà essere ritenuto in deposito; se il detto prezzo invece non bastasse, il Comune avrà provveduto ad evitare i danni e i pericoli di una ulteriore mora non giustificata:

« La sezione per questi motivi

« Avvisa che il ricorso del Consiglio comunale di Polizzi Generosa non meriti di essere accolto » (1).

16. Ai Consigli comunali è fatta facoltà di imporre tasse *nei limiti e in conformità della legge* (2); e in quest'ordine di idee si affaccia per la prima, l'osservanza della legalità nella *forma*. Non è nostro còmpito esaminare quì quali siano le garanzie date dalla legge, e quali le formalità sotto l'osservanza delle quali legalmente funzionano i corpi deliberanti dei Comuni: tal còmpito spetta agli autori di diritto amministrativo, ai quali rinviamo volentieri il benevolo lettore. Basti accennare soltanto che la legge è giustamente severa contro la violazione di forma, e ricordare il disposto preciso dell'art. 227: — « Sono nulle di pieno diritto le deliberazioni prese in adunanze illegali, o sovra oggetti estranei alle attribuzioni del Consiglio, o se si sono violate le disposizioni delle leggi » (3).

17. Senza preoccuparci pertanto delle norme regolatrici della legalità delle convocazioni, adunanze e deliberazioni dei Consigli comunali, limitandoci a ciò che più davvicino tocca al nostro argomento, osserveremo che dal principio che i proventi dell'imposta costituiscono un elemento ordinario dei bilanci dei Comuni, consegue che i Consigli non possono modificare nel corso dell' anno i loro bilanci per far luogo a rettificazioni, in guisa da venire variati i ruoli dell'imposta dell'anno stesso, i quali non possono subire variazioni; poichè i ruoli supplettivi riguardano soltanto le ommissioni e le rettificazioni del ruolo principale, e non già le alterazioni del ruolo stesso.

Alle necessità dipendenti da casi straordinari i Comuni debbono provvedere con mezzi del pari straordinari, come si rileva dalla intera economia delle disposizioni legislative. Difatti tanto la legge comunale vigente, quanto l'altra sull'esazione delle imposte sono informate al concetto, che le Amministrazioni comunali debbano procedere per tutto il corso dell'anno amministrativo colla scorta d'un *solo bilancio* regolarmente deliberato e reso esecutivo nel tempo stabilito. Nella parte passiva del bilancio si presumono comprese tutte le spese obbligatorie e facoltative che il Comune intende di fare nell'anno, ed a questo deve stare di fronte l' attività corrispondente, salvo le necessità dipendenti da casi straordinari alle quali

---

(1) ASTENGO, *Op. cit.*, 565.

(2) Art. 87 cit. legge com.

(3) Reg. 8 giugno 1865, art. 107. — « Il governo del Re può in qualunque tempo dichiarare con decreto reale, e sentito il Consiglio di Stato, la nullità delle deliberazioni di cui nell'art. 227 della legge ».

Vedasi pure l'art. 65 dello stesso regolamento, e anche l'art. 136 della legge comunale.

in modo straordinario deve essere provveduto; senza che alcuna esigenza straordinaria possa autorizzare a variare nell'anno il contributo delle imposte. Massima questa di tutto rigore, e ripetutamente professata dal Consiglio di Stato, il quale giustamente avvertì (1) che ove questa norma non fosse severamente mantenuta, i bilanci preventivi ed i ruoli d'imposta che vi corrispondono, andrebbero soggetti a continue mutazioni, facile essendo il trovare ragione di spese ommesse, di necessità sopraggiunte, per giustificare rettificazioni le quali turberebbero l'economia dell'amministrazione comunale, e l'assetto dell'imposta.

18. Secondo l'intendimento della legge, il Comune che applica una tassa deve provvedere in modo che entro l'anno sia posta in riscossione, onde escludere l'inconveniente che i contribuenti siano chiamati a soddisfare in un solo anno più annate di tassa (2).

19. L'indole stessa della materia porta che i Comuni non possano imporre altre tasse oltre quelle ad essi acconsentite dalla legge, dovendo essi limitarsi a *scegliere* tra le varie imposte concesse alle amministrazioni locali, e non potendo certamente spingersi a creare forme di contribuzioni, che non siano state autorizzate dal potere legislativo. E sarebbe evidentemente nullo il deliberato di un Consiglio che, eccedendo le sue attribuzioni, avesse voluto prescindere al riguardo dalla stretta osservanza delle disposizioni legislative: sul che giova tanto più insistere, inquantochè le vigenti leggi tributarie estese a tutto il Regno, solo da pochi anni hanno sostituito quelle molteplici, che esistevano precedentemente negli antichi Stati; e le abitudini e gli usi facilmente hanno persuaso non pochi Comuni a non abbandonare interamente gli ordinamenti antichi.

La difficoltà dell'unificazione amministrativa era stata avvertita anche dallo stesso legislatore del 1865, che, come espediente di transizione tra il nuovo e l'antico, aveva disposto dovessero, anche dopo la nuova legge comunale, continuare « ad osservarsi le leggi speciali, che hanno rapporto colle amministrazioni (delle Provincie e « dei Comuni) in quanto non sono contrarie alla presente legge (3) ». Ma evidentemente di tutte altre *leggi speciali* deve intendersi essersi fatto accenno, all'infuori di quelle che stabiliscono le imposte; poichè queste, pel nostro regime pubblico, non potendo essere costituzionali, se non dopo l'approvazione del potere legislativo e la

(1) *Riv. Amm.* 1873, p. 775

(2) Parere Consiglio di Stato 1° giugno 1877, adottato (*Riv. Amm.* XXIX, p. 193).

(3) Art. 252, legge Comm.

sanzione del re (1), sarebbero, non solo contrarie alla legge organica dei Comuni del 1865, ma alla stessa legge organica della Nazione tutte le imposte autorizzate dai cessati Governi, e non espressamente confermate dalla nuova legislazione italiana.

Del resto, nel corso di questo lavoro, avremo occasione di occuparci maggiormente dell'argomento, sotto il titolo delle imposte soppresse, cui rimandiamo il lettore.

20. L'art. 118 della legge comunale lasciava arbitri i Consigli nella scelta delle varie imposte autorizzate nel detto articolo. Una norma inderogabile era stabilita solo per le sovrimposte, che dovevano colpire *con eguale proporzione tutte le contribuzioni dirette* (2), norma, che, assicurando una perfetta corrispondenza nel contributo principale, così della ricchezza mobiliare, come della fondiaria, rendeva niente affatto pericolosa la libertà data ai Comuni di scegliere tra le varie tasse e dazi speciali, quelle che nel loro arbitrio credessero migliori. Ma, avvenuto in seguito l'assorbimento da parte del Governo della sovrimposta alla tassa di ricchezza mobile (3), le varie nuove tasse concedute colle leggi posteriori, furono, in parte, rese obbligatorie; e in tal modo, all'effetto di controbilanciare la gravezza delle sovrimposte cadenti unicamente sui redditi fondiari, venne scemata la primitiva libertà di scelta, acconsentita dalla legge organica dei Comuni. Così sono obbligatorie nel caso che un Comune voglia eccedere il limite normale della sovrimposta fondiaria, la tassa sul valore locativo (4), la tassa sul bestiame e quella di famiglia (5), il dazio-consumo, le tasse di esercizio e rivendita, quella sulle licenze e quella sulle vetture e sui domestici (6).

---

(1) Art. 30, Statuto del Regno.

(2) Art. 230, legge com.

(3) Vedasi l'*Introduzione II*.

(4) Art. 20, R. Decreto 28 giugno 1866, n. 3023. — « Quando i centesimi addizionali, provinciali o comunali sull'imposta fondiaria giungono complessivamente a pareggiare l'imposta principale governativa, i Comuni non potranno aumentare ancora centesimi addizionali sulla fondiaria, se non ottenendone speciale autorizzazione dalla Deputazione provinciale, e *semprechè nel tempo stesso* sperimentino la tassa sul valore locativo ».

(5) Art. 8, legge 26 luglio 1868, n. 4513. — « ... Prima di concedere ad un Comune la speciale autorizzazione, di cui è parola nell'art. 20 della legge 28 giugno 1866, n. 3023 le Deputazioni provinciali dovranno verificare che il Comune medesimo abbia applicato o la *tassa sul valore locativo* od alcuna delle tasse permesse dalla legge attuale *(fuocatico e bestiame)* ».

(6) Art. 15, legge 11 agosto 1870, all. *O*, n. 5784. — « . . . Le Deputazioni provinciali non potranno permettere che sia ecceduto il limite fissato dalla legge per la sovraimposta sulla tassa fondiaria, ove i Comuni non si siano valsi del *dazio di consumo*, delle tasse concesse dalla presente legge *(esercizio e rivendita, licenze, vetture e domestici* e d'una almeno delle altre tasse concesse dal decreto legislativo del 26 giugno 1866 *(valore locativo)*, e con

A scanso di ripetizioni inutili, rinviamo alla trattazione delle tasse speciali e della sovrimposta, una più ampia trattazione della materia.

21. La necessità dell'esperimento di alcune tasse speciali fu, come vedemmo, stabilita unicamente come un argine all'aumento straordinario della sovrimposta fondiaria; ma una tale restrizione della libertà non può certamente estendersi oltre i casi previsti dalla legge.

E così la legislazione vigente, se esclude bensì che i Comuni possano essere autorizzati ad eccedere il limite normale della sovrimposta, se non hanno prima esperito un dato numero delle tasse loro attribuite, non prescrive punto che i Comuni non possano applicare le loro tasse speciali, prima di avere raggiunto il limite legale della sovrimposta fondiaria (1).

Analogamente nessuna legge stabilisce che i Comuni non possano applicare le tasse speciali accordate a supplemento di quelle indicate nell'art. 118 della legge comunale e provinciale (e cioè le tasse acconsentite colle leggi 28 giugno 1866, 26 luglio 1868, 11 agosto 1870 e 14 giugno 1874) se prima non hanno applicato tutte le tasse di cui nel citato art. 118.

---

la legge 26 luglio 1868 (*fuocatico e bestiame*); nè potranno i Prefetti rendere esecutorio il ruolo della sovrimposta fondiaria in quella parte che ecceda il limite fissato dalla legge, se non abbiano verificato il contemporaneo ordinamento delle tasse suddette ».

(1) Parere del Consiglio di Stato, 9 dicembre 1880, adottato (*Man. Amm.* 1881, pag. 37 e seg).

« La sezione:

« Veduta la relazione del Ministero Interni del 26 novembre (div. 3, sez. 1, n. 16,151-7-110,447), relativa ad un ricorso del Comune di Grassano contro un decreto della Deputazione provinciale di Potenza, del 24 marzo ultimo scorso, col quale decreto venne elevata d'ufficio la sovraimposta 1880 di detto Comune da lire 4407,75 a lire 4976,71, riducendo, in proporzione, il fondo stanziato per la tassa di focatico;

« Sentito il Relatore;

» Ritenuto che la Deputazione provinciale di Potenza appoggia il suo menzionato provvedimento alla considerazione che i Comuni non possono stabilire nè la tassa di focatico, nè alcuna delle altre tasse loro attribuite dalla legge 26 giugno 1866 e 26 luglio 1868, se non hanno prima applicate tutte le tasse loro concesse dall'art. 118 della legge comunale e raggiunto il limite massimo della sovrimposta ai tributi diretti;

« Ritenuto in merito che nessuna legge prescrive che i Comuni non possano applicare le tasse stabilite dalle leggi 26 giugno 1866 e 26 luglio 1868, prima di avere applicate tutte le tasse loro attribuite dall'art. 118 della legge comunale;

« Che la vigente legislazione proibisce bensì che i Comuni possano essere autorizzati ad eccedere il limite normale della sovrimposta, se non hanno prima esperito un dato numero delle tasse loro specialmente attribuite, ma in nessun luogo trovasi la prescrizione che i Comuni non possano esperire le loro tasse speciali prima di avere raggiunto il limite massimo della sovrimposta anzidetta;

« Per tali premesse la sezione opina che il decreto della Deputazione provinciale di Potenza sia contrario alla legge ».

In questa parte, il principio della libera scelta, da parte dei Comuni, stabilito nella legge organica, è tuttora una norma assoluta e un giusto omaggio conservato all'autonomia e all'autorità discretiva dei corpi deliberanti dei Municipi: come ebbe replicatamente a confermare la giurisprudenza amministrativa.

22. Finalmente i Comuni, allo stesso modo che non possono imporre tasse, che non siano autorizzate dalla legge, non possono analogamente imporre oltre la misura espressamente dalla legge fissata. E così è evidente che, ogniqualvolta sia stabilito il *maximum* in cui possa imporsi un tributo, come avviene per le tasse di esercizio ed altre, viola evidentemente la legge quel Corpo deliberante che lo eccede. Quando le pubbliche esigenze richiedono dai contribuenti maggiori sacrifici, i Comuni vi devono sopperire con nuove tasse, non mai coll' aggravare oltre il limite dalla legge fissato, quelle già esistenti.

23. Col diritto di imporre tributi i Comuni e le Provincie partecipano pertanto di una delle prerogative più gelose della sovranità; ma naturalmente, come avviene per lo Stato, i limiti di una tale facoltà non possono estendersi oltre a quelli del territorio su cui hanno impero, pel principio regolatore di qualsiasi specie di giurisdizione, che cioè solo *intra territorium omnia imperanti subjecta*; principio, che deve essere di tutto rigore, particolarmente per ciò che concerne l' imposizione e la riscossione dei tributi. È ben vero che delle molteplici tasse locali, altre colpiscono direttamente altre indirettamente il contribuente, (tasse dirette e tasse indirette), e altre poi hanno per obbiettivo la stessa persona, e altre le cose che servono ad una persona (tasse personali e tasse reali;) ma però tutte ugualmente non possono operare che nei limiti del territorio — come avremo occasione di meglio accennare nella trattazione sistematica dei principii regolatori dei singoli tributi.

24. Ond'è che avvenuto lo smembramento di parte del territorio di un Comune, in senso degli articoli 13 e seguenti della legge comunale, cessa di conseguenza il diritto di imporre tasse su quella parte del territorio; poichè la facoltà di modificare le circoscrizioni include tanto quella di attribuire giurisdizione sugli abitanti quanto l'altra di esigere le imposte e sovrimposte sul territorio.

25. Nè private convenzioni potrebbero ostare al rigore dell'applicazione di cosifatti principii, poichè il diritto di imporre e sovrimporre non può considerarsi come oggetto legittimo di private convenzioni, ma sibbene come un mezzo per sopperire alle pubbliche spese.

Data la concorrenza delle condizioni stabilite dagli articoli 13, 14, 15 e 16 della legge comunale, il Governo esercita sulle materie

ivi contemplate una vera delegazione legislativa, nè le sue facoltà possono per conseguenza essere menomate da private convenzioni.

Delle quali norme fu fatta una retta applicazione dal Consiglio di Stato nel seguente parere (1).

« La Sezione....

« Veduta la relazione del Ministero Interni del 28 ottobre, relativa ad una domanda della maggioranza degli elettori della borgata Vaglio per essere distaccati dal Comune di Zumaglia, ed aggregati al Comune di Pettinengo;

« Udito il relatore;

« Ritenuto il fatto qual trovasi esposto nella relazione ministeriale;

« Ritenuto che la condizione fatta alla metà della borgata Vaglio dall'istromento 31 ottobre 1782 è totalmente anormale e stravagante e che importa farla in qualche modo cessare;

« Che a tal'uopo provvederebbe il reclamato distacco di quella parte dei comuni di Zumaglia e Chiavazza, ai quali è unita nei soli rapporti censuarii immobiliari, per unirla al comune di Pettinengo, a cui già trovasi unita sotto tutti gli altri rapporti;

« Che la pratica relativa a tale domanda sarebbe legalmente istrutta essendo essa formalmente promossa dalla gran maggioranza degli elettori le cui firme furono per atto pubblico accertate, ed avendo riscosso voto favorevole tanto dal Comune di Pettinengo, quanto dal Consiglio provinciale di Novara, udite le opposizioni dei Comuni di Zumaglia e Chiavazza;

« Che l'unica difficoltà che si affaccierebbe all'accoglimento dell'innoltrata domanda deriverebbe dalla circostanza che lo stato attuale poggierebbe sopra un istromento di transazione, per cui potrebbe sorger dubbio che il medesimo abbia creati dei diritti intangibili da non potersi modificare senza il consenso di tutti gli interessati;

« Ha considerato a tale proposito:

---

(1) Ecco gli estremi di fatto su cui pronunciò il supremo Consesso.
I comuni di Pettinengo, Zumaglia e Chiavazza con atto di transazione del 31 ottobre 1782 si divisero fra loro il territorio della borgata Vaglio, ed una tale divisione venne fatta in modo che l'agglomeramento delle case rimase per circa la metà sul territorio aggregato a Pettinengo, e per un'altra parte nel territorio aggregato a Zumaglia; solo a Chiavazza restò un territorio con poche case sparse. Per il succitato atto di transazione i Comuni di Zumaglia, Chiavazza prelevavano una porzione sull'imposta fondiaria sulla parte del territorio della borgata ad essa spettante, mentre per quanto riguardava la giurisdizione l'intera borgata, e quindi anche la parte assegnata a Zumaglia, dipendeva da Pettinengo, il quale perciò riscuoteva a sua volta, ad eccezione della sovrimposta, tutte indistintamente le altre tasse comunali sugli abitanti dell'intera borgata, che poi dipendevano da Pettinengo per tutti gli atti di stato civile e per ogni effetto dell'amministrazione.

« Che i provvedimenti relativi alla circoscrizione dei Comuni sono di loro natura legislativi, e tali dichiarati dallo Statuto e sfuggono per conseguenza alle private convenzioni;

« Che la facoltà di modificare tali circoscrizioni inchiude naturalmente tanto la facoltà di attribuire la giurisdizione sugli abitanti, quanto quella di esigere le sovrimposte sul territorio;

« Che per conseguenza, se nel caso attuale l'invocato provvedimento non avesse che il secondo dei menzionati effetti, esso però non uscirebbe dalle competenze del potere legislativo;

« Che tali poteri legislativi furono temporariamente attribuiti al potere esecutivo cogli articoli 13, 14, 15 e 16 della legge comunale, ed alligati alla osservanza delle condizioni ivi stabilite;

« Che data, come nel caso presente, la concorrenza di tali condizioni, il Governo del Re, esercita sulle materie ivi contemplate una vera delegazione legislativa, nè le sue facoltà possono essere menomate da private convenzioni;

« Che non sembra nemmeno che dall'istromento del 1782 possano nascere nei Comuni di Zumaglia e Chiavazza diritti di indennità, dappoichè il diritto di sovrimporre non può considerarsi come un credito qualunque, ma sibbene come un mezzo di sopperire alle spese comunali, spese che spariscono, riguardo alla frazione, in seguito al distacco della medesima;

« Per queste considerazioni la Sezione opina che possa essere favorevolmente accolto il ricorso degli elettori della frazione di Vaglio. » (1).

26. A termine dell'Art. 25 dello Statuto fondamentale del regno tutti i cittadini devono contribuire indistintamente nella proporzione dei loro averi, ai carichi dello Stato, tra i quali sono anche da comprendere i tributi municipali.

La conseguenza che deriva da questo teorema fondamentale di diritto pubblico è che niuna eccezione o privilegio in materia di tasse può essere conceduta a persona o classe o ente civile qualsiasi per qualunque titolo, come è professato concordemente dalla giurisprudenza e dalla dottrina (2).

E però i Municipi non possono esentare dalle imposte uno stabilimento industriale, fosse anche nel fine di favorirne l'impianto nel proprio territorio, vi concorresse pure l'interesse generale (3).

Per non dire a lungo degli inconvenienti che un simile sistema arreca in ogni contabilità, dissimulando le spese con le sottra-

---

(1) Parere 13 dicembre 1880, adottato. (*Man. Amm.* Anno 1881 p. 25.

(2) SAREDO, *Trattato delle leggi*, n. 814 e seg.

(3) Parere del Consiglio di Stato 3 ottobre 1872, adottato. *Nuova Giurisp. Amm.* 1873, pag. 9.

zioni dell'entrata, basta accennare che esso è assolutamente escluso dal complesso delle disposizioni positive circa la contabilità comunale, come è ordinata negli art. 120, 121, 123, 124 e 125 della legge comunale, i quali determinano la forma con cui le spese comunali in generale devono essere affettuate. Certamente potrà essere talvolta saggio atto di amministrazione quello di incoraggiare gli imprenditori di industrie ad arricchire con nuove fonti di operosità il Comune; ma non mancheranno mezzi per provvedere a ciò, senza violare contemporaneamente un rigoroso principio di giustizia distributiva, e le norme di una corretta contabilità, base di ogni ordinata amministrazione.

27. In applicazione della stessa regola fu dalla nostra giurisprudenza deciso (1) che l'esenzione di determinati terreni da *imposte e sovrimposte comunali*, concessa per privilegio da leggi pontificie o per consuetudine da tempo ammessa e riconosciuta dai Tribunali, è venuta meno di necessità colla promulgazione dello Statuto fondamentale del regno e della legge organica sui Cumuni.

28. E quanto si disse in riguardo alle immunità concesse a favore di fondi determinati deve dirsi a maggior ragione in ordine alle immunità personali ripudiate dal moderno diritto. Così giustamente fu deciso non competere più il privilegio dell'esenzione dalle tasse locali che fosse stato in antico acconsentito al parroco (2).

---

(1) Cass. Firenze 8 aprile 1875 (*Annali*, XI, I, 1, 135).

(2) Parere del Consiglio di Stato, 18 agosto 1877 (*Racc. Giur.* XXX, II, 3). Ecco la decisione:

« Ritenuto che il Comune di Sgurgola accoglieva nel 20 novembre 1803, l'istanza del parroco per l'esenzione dalle tasse comunali, e attesa la tenuità della prebenda di quella cura, l'esenzione deliberata dal Comune fu approvata con rescritto pontificio del 14 gennaio 1804;

« Che all'esenzione delle tasse comunali fu sostituita una corrisposta di annue L. 43, la quale rimasta sospesa di fatto nel 1871, venne rinnovata dal Consiglio comuuale con deliberazione del 6 maggio 1876;

« Che la Deputazione provinciale rifiutava di approvare quella deliberazione, perchè *un rescritto emanato dal principe, come atto straordinario di un potere assoluto non poteva produrre effetto se non fino alla durata di quel potere;*

« Che invece non si tratta di un provvedimento straordinario emanato da un potere assoluto a carico di un Comune, il quale ne impugni la legittimità e ne rifiuti le conseguenze; ma si tratta di una concessione deliberata dal Comune a favore del parroco *pro tempore*, autorizzata regolarmente, osservata dal 1807 al 1870, interrotta per pochi anni, indi richiamata in osservanza nel 1876, colla promessa di soddisfare anche le corrisposte di due anni decorsi;

« Che ciò posto, rimane privo di fondamento il decreto della Deputazione provinciale di Roma;

« La sezione opina che, ammesso il ricorso, sia da revocare l'impugnato decreto ».

Con che indirettamente si sanciva l'esclusione del privilegio personale in materia di tasse, e si ammetteva il beneficio come un sussidio, non come un privilegio.

29. Fu fatta questione se fosse lecito ai Comuni di imporre tasse per un tempo determinato: e fu deciso giustamente che la determinazione, o non determinazione del tempo per cui dovesse durare un'imposta non è elemento che attinga alla sostanza della imposizione della tassa; essendo anzi un canone riconosciuto di diritto amministrativo che le imposte hanno un carattere *continuativo,* ed una volta stabilite rappresentano non un'entrata *straordinaria* ma un'entrata ordinaria e uno dei fattori necessari del bilancio comunale.

Nè varrebbe obbiettare la disposizione contenuta nell'art. 84 della legge 20 marzo 1865 all. *A*, in forza della quale il Consiglio comunale deve in ogni anno nella sessione d'autunno deliberare il bilancio attivo e passivo del Comune, per dedurre che anche le proposte in ordine alle tasse non potessero essere altrimenti votate che anno per anno, come quelle le quali tendono a costituire appunto parte dell'attivo del bilancio stesso; essendo altra cosa la formazione del bilancio, ed altra il deliberare intorno agli elementi cui debba esso attingere e da cui essere costituito. La legge accorda ai Comuni il diritto di imporre *nei limiti ed in conformità delle leggi;* ora queste non limitando la durata dei tributi, non si potrebbe per via di induzioni creare una restrizione nell'esercizio dei diritti riconosciuti dalla legge, per non arrivare in definitiva ad altro scopo pratico salvo quello di moltiplicare inutilmente il lavoro nelle amministrazioni locali, e riporre ad ogni anno in discussione tasse già approvate, con evidente discredito delle stesse ed incertezza della loro applicazione.

Inoltre se il confutato argomento reggesse, dovrebbe pure conchiudersi per virtù dell' argomento stesso che fosse ugualmente vietato ai Comuni il deliberare passività per durata maggiore di un anno. Ma questa argomentazione, a prescindere che renderebbe impossibile qualunque amministrazione, come avverrebbe se non si potessero ripartire in più anni gli oneri di un Comune, è pure disdetta dal testo dell'art. 138, il quale non stabilisce altra limitazione, tranne quella della necessità dell'approvazione della Deputazione provinciale per le spese che vincolano i bilanci per più di cinque anni.

Premessi questi principii ne conseguita pertanto che la votazione delle proposte daziarie e d'ogni altro tributo appartiene ai Comuni, per avere vigore fino a quando altra deliberazione non venga a revocare la prima (1).

---

(1) Parere Consiglio di Stato, 12 ottobre 1876. (*Riv. Amm.* XXVIII p. 900).

CAPO II.

Ingerenza dell'autorità superiore nelle deliberazioni dei Consigli comunali concernenti la semplice imposizione delle tasse locali.

30. *I Consigli comunali arbitri nella imposizione delle tasse.*
31. *Ingerenza straordinaria della Deputazione provinciale.*
32. *Del Prefetto.*
33. *Del Governo.*

30. Le deliberazioni dei Consigli comunali in ordine alla semplice imposizione delle tasse speciali, sovrimposte e dazi nei limiti stabiliti dalle leggi, non devono di regola, secondo il nostro organamento amministrativo, essere soggette a quell'ingerenza diretta e necessaria dell'autorità tutoria che si esplica colla approvazione; ingerenza che deve tanto meno farsi sentire quanto più certi atti amministrativi per l'indole propria possono essere meglio apprezzati dal potere locale.

Adolfo Thiers, nel suo discorso sull'amministrazione comunale e provinciale pronunciato dinnanzi all'Assemblea legislativa di Francia nella seduta del 6 maggio 1833, diceva: « La dipendenza in cui sono collocati i Comuni e le Provincie non deriva dalla supposta loro incapacità, nè di loro può dirsi come dei minorenni i quali non possono ancora trattare i proprii affari, mentre un giorno saranno più illuminati, e da quel giorno potranno usare della loro libertà ». — La piena capacità dei Comuni deve essere la regola, da rispettarsi sempre ogniqualvolta un interesse generale non richieda altrimenti.

E ispirato ad un concetto largamente liberale fu per vero al riguardo il legislatore del 1865, che sottoponeva all' approvazione necessaria della Deputazione provinciale soltanto i *regolamenti dei dazi e delle imposte comunali* (1) deliberati dai Consigli in senso dell'art. 118 della Legge comunale, ma non già le deliberazioni degli stessi Consigli con cui semplicemente si sceglieva, si deliberava, o si aumentava l' imposta (2).

31 Questo principio venne, però gradatamente modificandosi, e la tutela della Deputazione, per ciò che concerne semplicemente

(1) Art. 138 legge comunale.

(2) L'art. 139 della legge com. per *eccezione* chiamava solo la Deputazione ad approvare gli aumenti di imposta proposti dai Consigli comunali, quando vi fosse *reclamo di contribuenti* in un numero dato ed entro un termine determinato. — Il che vedremo meglio in seguito.

l'imposizione delle tasse, e la misura dell' imposizione, ad ogni nuova legge che si succedette dal 1865 in poi, fu estesa continuamente: più si assottigliavano i proventi dei Comuni, e più si largheggiava in precauzioni, inutili talvolta, quasi a stabilire un compenso tra la diminuita ricchezza e l'accresciuta tutela.

Ad ogni modo però se le eccezioni si sono accresciute, sta sempre come regola (limitata ma non eliminata) il disposto del citato art. 118; e l'ingerenza della Deputazione è pur sempre straordinaria.

32. Ma se le deliberazioni del Consiglio comunale concernenti la imposizione delle tasse sono di regola sottratte alla sorveglianza attiva della Deputazione Provinciale, sorveglianza che si esplica coll'*approvazione*, ossia col *riesame* integro e pieno della deliberazione e degli elementi di convenienza che poterono determinarla, nel sistema della nostra legge non vanno punto esenti da quella ingerenza più che altro passiva che esercita l'autorità politica su tutte quante le deliberazioni dei corpi rappresentativi del Comune, e quindi anche su quelle concernenti l'imposizione delle tasse, colla facoltà ad essa riservata di apporre il *visto* alle deliberazioni ordinarie unicamente nell'interesse dell'osservanza della legge (1).

Si può nel campo del giure costituendo disputare della convenienza di questo diritto di *veto* riservato all'autorità politica; ma nella nostra legge positiva è un fatto.

33. Finalmente le deliberazioni dei Comuni tutte sono soggette in ogni tempo all' annullamento da parte del Governo, sentito il parere del Consiglio di Stato, *per violazione delle disposizioni di legge* (2): quindi un' altra forma ancora di ingerenza cui sono sottoposte, come tutte le altre deliberazioni, anche quelle che riguardano l'imposizione delle tasse.

L' ordine logico ci porta pertanto all' esame delle varie forme dell' ingerenza riservata all'autorità superiore: — Deputazione — Prefettura — Governo —, sulle semplici deliberazioni che aumentano l'imposta, per poi venire a trattare dell'ingerenza molto più importante e necessaria dell'autorità tutoria, in ciò che concerne i regolamenti per le imposte locali, dei quali ci occuperemo nel successivo capitolo.

Sezione I.

Ingerenza straordinaria della Deputazione provinciale. — Il *reclamo*. Aumenti alle sovrimposte. — Stanziamenti d'ufficio.

34. *La Deputazione provinciale. — Sua ingerenza eccezionale. Art. 139, 140 legg. com. e prov.*
35. *Motivi della disposizione. Il* reclamo.

(1) Art. 131, 132, 133 legge com.
(2) Art. 227 legge comunale; art. 107 regolamento 8 giugno 1865.

34. La Deputazione provinciale, come fu costituita dal legislatore del 1859 e del 1865, era un istituto quasi senza precedenti in Italia: l'idea ne fu tratta di Francia (1), ove ebbe anche avversari valenti pubblicisti, quali il Foucart, il Vivien, il Laferrière, che la combatterono come quella che confidava l'azione ad un collegio invece di riservarla ad un solo. Comunque ciò sia, essa è diventa oramai connaturata alle nostre istituzioni amministrative.

Mentre di regola tutte le deliberazioni dei Consigli sono sottoposte per l'unità rigorosa nella retta applicazione della legge all'autorità politica, soltanto per eccezione le stesse deliberazioni sono soggette al controllo e all'*approvazione* della Deputazione (come più sopra notammo); e tra le deliberazioni comprese nell'eccezione

(1) E precisamente dalla legge 22 dicembre 1789, la quale aveva istituito un direttorio di dipartimento di otto membri scelto dal Consiglio dipartimentale.

possono trovarsi quelle appunto che riguardano l'aumento di imposta, in senso degli art. 139, 140 della legge comunale.

Art. 139. — « Sono ugualmente approvate dalla Deputazione provinciale le deliberazioni dei Consigli comunali che riguardano:

« 1° L'introduzione dei pedaggi;

« 2° Le deliberazioni dei Consigli comunali che aumentino le imposte, ove vi sia reclamo di contribuenti che insieme paghino il decimo delle contribuzioni dirette imposte al Comune.

« Il reclamo dovrà essere presentato venti giorni prima che la deliberazione diventi esecutoria.

« La Deputazione, sentito il Consiglio comunale, provvede specificando le spese delle quali ricusa l'approvazione. »

Art. 140. — « Nel caso di negare o sospendere le approvazioni richieste dai precedenti articoli, tanto il Prefetto, quanto la Deputazione provinciale ne faranno conoscere ai Consigli comunali i motivi, e sulle repliche date dai medesimi, procederanno alla decisione.

« Potranno ancora ordinare a spese del Comune le indagini che crederanno necessarie ».

35. La legge del 1859 aveva lasciati i Consigli comunali liberi affatto nel deliberare spese che non vincolassero più di tre esercizi; e in questa parte non faceva che continuare le massime stabilite nella legge del 1848. Quando si venne alla discussione della nuova legge, preceduta dal progetto dell'on. Ricasoli, la Commissione parlamentare, per quanto animata dal desiderio di allargare piuttosto che restringere le libertà comunali « non potè far a meno di soffermarsi ad esaminare se non fosse necessario imporre qualche limite alla imposta comunale ». L'esperienza di quanto era avvenuto nelle antiche provincie dopo il 1848, aveva provato che la mancanza di un provvedimento al riguardo poteva produrre gravi sconci. Si era visto che gli amministratori comunali inclinano spesso ad eccedere nell'imposta. La nuova condizione di cose aveva fatta migliore la posizione dei Comuni rispetto alle spese pubbliche e ai pubblici servizi; ma non tutte le spese erano state ugualmente utili, e anche le più utili non erano state tenute nei confini indicati da una prudente economia.

La stessa Commissione osservava (1) che se i Comuni non fossero che un'associazione liberamente costituita, se il contributo non si pagasse che per diretto consenso di coloro da cui lo si riscuote, non ci sarebbe nulla da ridire: i contribuenti troppo gravati non dovrebbero lagnarsi che di se stessi, ma la cosa non istà in questi termini: i contribuenti non hanno consentito all'imposta se non per

(1) *Relazione* dell'on. Buoncompagni.

mezzo dei loro rappresentanti: questo consenso che rimuove molti abusi di potere non è nulla più che una finzione salutare, ma pur sempre una finzione. Egli è perchè il Governo li costringe ad eseguire ciò che venne deliberato dal Consiglio, che i contribuenti pagano l'imposta comunale. È dunque giusto che il Governo ricusi di rendere questa obbligatoria, quando essa ponga in compromesso coll'interesse dei cittadini anche quello dello Stato; e l'esperienza dimostra che ciò potrebbe avvenire se la libertà di imporre rimanesse senza limiti.

È in base a queste considerazioni appunto che fu accolto il principio diporre in via di eccezione un limite alla sconfinata libertà di deliberare l'aumento della imposta.

La parte più essenziale dell'articolo proposto dalla Commissione in aggiunta al progetto del barone Ricasoli stava in ciò che il divieto alla sovrimposta dipendesse dall'opposizione degli interessati. Sono consenzienti? È il caso in cui l'universalità degli abitatori deve essere libera di disporre del suo, come le aggrada. Sono dissenzienti? È il caso in cui il Governo, che dà autorità agli atti del Comune, si frapponga affinchè i consiglieri non abusino a scapito dei compaesani, dell' autorità che questi conferiscono a loro.

L'idea di questo controllo fu suggerita dalla legislazione toscana (1), la quale ammetteva che i richiami degli interessati potessero dar luogo al *veto* del Governo. Parve però, e con giustizia, al legislatore italiano non conveniente che l'opposizione di un individuo, o di una piccola minoranza, bastasse a incagliare le deliberazioni di un Consiglio comunale, a cui pure quasi tutti gli interessati fossero consenzienti; e fu stabilito che per essere produttivo di effetti, il reclamo dovesse partire da un numero considerevole degli abitanti del Comune.

Questo numero era stato richiesto dalla Commissione nel decimo degli elettori del Comune, ed anche nel ventesimo qualora il ventesimo degli elettori reclamanti avesse rappresentato il quinto dei contribuenti alla nuova imposta, o quando il ventesimo degli elettori rappresentasse la maggioranza dei contribuenti di una frazione.

Sopra questo sistema, un po' troppo complicato, ebbe la prevalenza altro più semplice, e che fu poi quello che passò nella legge quello cioè di richiedere semplicemente il concorso nel reclamo di tanti contribuenti che paghino insieme il decimo delle contribuzioni dirette. Richiedere che l'opposizione proceda dai contribuenti che rappresentino il decimo delle contribuzioni dirette, parve giustamente assai più semplice che non richiedere che essi rappresentino o il decimo degli elettori o il ventesimo del loro numero e insieme

---

(1) Legge 31 dicembre 1859.

il quinto del contributo. E quanto alle opposizioni degli abitanti di una frazione del comune, parve fosse provveduto abbastanza coll'istituto della separazione e colle speciali rappresentanze consentite alle frazioni in caso di opposizione d'interessi col Comune.

Era stato anche proposto che all'opposizione all'aumento di imposte si potesse far luogo per parte di un terzo dei consiglieri del Comune; ma ciò saviamente non fu ammesso, essendo sembrato contrario alla buona costituzione di ogni assemblea deliberante, che la minoranza potesse protestare contro le deliberazioni della maggioranza, ed anche più, che protestando potesse farle annullare: con ciò si sarebbe rotto il legame che deve unire insieme tutti coloro che compongono lo stesso corpo deliberante.

Questa la genesi, questi i motivi delle disposizioni contenute negli art. 139 e 140 della legge comunale.

36. A termini del citato art. 139 pertanto all'effetto di eccitare la giurisdizione della Deputazione, si richiedeva un doppio elemento: prima di tutto un *reclamo* dei contribuenti che insieme pagassero il decimo delle contribuzioni dirette imposte al Comune; e in secondo luogo che il reclamo stesso fosse presentato venti giorni prima che la deliberazione divenisse esecutoria.

In riguardo al termine la legge non assegnava espressamente il *dies a quo*, ma soltanto il *dies ad quem*: il reclamo *dovrà essere presentato venti giorni prima che la deliberazione diventi esecutoria.* Evidentemente però il termine decorreva subito dopo la deliberazione del Comune, arrestandosi al ventesimo giorno anteriore all'esecutorietà della deliberazione. Ora poichè nel tema di aumento di contributi portati in bilancio, la legge dispone che scorsi trenta giorni dalla trasmissione del bilancio all'autorità governativa, in senso dell'art. 130, le relative deliberazioni diventano esecutorie (1), nel caso il termine per il reclamo veniva ad essere di soli giorni dieci dalla trasmissione della deliberazione alla predetta autorità.

Se a questa si aggiunge ancora l'altra condizione richiesta dalla legge, e cioè che il reclamo debba essere promosso dai contribuenti che insieme paghino il *decimo delle contribuzioni dirette imposte al Comune*, si vedrà facilmente quanto fosse più che altro un fatto illusorio la benefica disposizione contenuta nell'art. 129, e scritta con intento ben migliore dei risultati che in pratica potesse raggiungere.

37 L'inefficacia pratica del reclamo ristretto in così angusti limiti, fu rilevata replicatamente dagli scrittori della materia (2) e

(1) Art. 134 legge comunale.

(2) ASTENGO, *Guida Amm.*, pag. 1039 — *Nuove Illustrazioni*, pag. 805 — *Riv. Amm.* 1868, pag. 810 — *Riv.* 1872, pag. 252 *Riv.* 1874 pag. 567 e seguenti.

la giusta censura ebbe un'eco anche nel Parlamento, che provvide a riparare al grave inconveniente con una legge posteriore (1) modificatrice del citato articolo 139.

« Col sistema attuale (così la *Relazione* della Commissione parlamentare che preparò la legge 1874, modificatrice dell'art. 139) ecco ciò che avveniva e che avvenne. Un Comune trasmette all'autorità amministrativa il suo bilancio, o la sua deliberazione portante aumento d'imposta. Il Prefetto o sotto-Prefetto, subito, o pochi giorni dopo appone il *visto*. Il bilancio o la deliberazione diventa *esecutoria*. Il ricorso non è più possibile.

« Altro caso. Il Prefetto o sotto-Prefetto lascia venire il 31° giorno dalla presentazione del bilancio comunale all'autorità amministrativa o il 16° dalla presentazione della deliberazione per aumento d'imposta. L'uno e l'altra in questi casi sono divenuti esecutori pel semplice decorso del termine utile alla sospensione o annullamento. Contro la deliberazione, il ricorso è impossibile, ma coartato entro il giro di due settimane, di 20 giorni al più, supponendo che il Comune non abbia usato diligenza nella trasmissione all'autorità. »

38. La disposizione dell'art. 139 fu quindi modificata nella successiva legge 14 giugno 1874 nei seguenti termini:

Art. 6. Il n. 2 dell'art. 139 della legge 20 marzo 1865, n. 2248 è modificato come segue:

« 2° Le deliberazioni dei Consigli comunali che aumentino l'imposta, ove siavi reclamo di contribuenti che insieme paghino il ventesimo delle contribuzioni dirette imposte al Comune;

« Il reclamo potrà essere presentato fino al giorno in cui la deliberazione comunale diventi esecutoria.

« La Deputazione, sentito il Consiglio comunale, provvede specificando le spese delle quali rifiuta l'approvazione. »

Così emendata, la citata disposizione di legge veniva resa idonea al conseguimento del fine, togliendo la contraddizione, per cui si impediva il reclamo quando la deliberazione, contro cui si reclamava, non era ancora esecutoria, e abilitando più facilmente i contribuenti ad usare del rimedio loro offerto contro i non giustificati aumenti di imposta.

Svolgeremo ora brevi commenti.

39. La legge parla di *deliberazioni con cui si aumenti* l'imposta. Ora, difficilmente potrebbero sorgere questioni in proposito, quando l'aumento dell'imposta rappresentasse un atto per sè stante e non avente rapporti e antecedenti con altri atti del Consiglio comunale, come avverrebbe se il Comune stanziasse in bilancio un aumento

---

(1) Legge 14 giugno 1874, n. 1961, art. 6.

li imposta per fare un'opera nuova. Chè se invece l'aumento di assa fosse conseguenza di un atto precedente, se, per esempio, il Comune deliberasse prima l'apertura di una nuova piazza con riserva di supplire alle spese con aumento di tributo; e poi, per conseguenza della prima deliberazione, statuisse sull'aumento, contro quale deliberazione si dovrà proporre *reclamo?* contro la prima, o contro la seconda deliberazione?

Evidentemente contro la seconda: nè si sarebbero pregiudicati i contribuenti colla acquiescenza alla prima, per quanto questa fosse causa necessaria della seconda, perchè la legge parla espressamente di *deliberazioni, che aumentino l'imposta;* e una semplice riserva di provvedere con un aumento di imposta, non è ancora una deliberazione formale, che fissi l'aumento. Sarebbe ingiusto che la legge avesse dato un rimedio piuttosto contro la minaccia di una nuova tassa, che contro il fatto avveratosi dell'aumento.

40. Però, mentre da una parte la legge ha riconosciuto il *diritto* nei contribuenti di reclamare contro le deliberazioni che effettivamente aumentano l'imposta, e non contro quelle, che l'hanno preceduta e resa necessaria coll'approvazione delle spese successive, non crediamo però che la legge stessa abbia tolto ai contribuenti la *facoltà* di reclamare anche contro la prima; e riteniamo anzi che *possano*, anche anteriormente all'aumento di tassa, protestare e reclamare contro la nuova spesa, quando possa presumibilmente ritenersi causa dell'aumento futuro di aggravio. Sarà evidentemente tutta questione di apprezzamento, ma una volta che la Deputazione avrà potuto convincersi che la nuova spesa non potrà che produrre un aumento nelle tasse, legalmente, pare a noi, che sarà stata eccitata la giurisdizione. Altrimenti si correrebbe rischio di apprestare il rimedio, quando il male fosse incurabile; come nel caso che, la nuova opera, debitamente approvata, fosse già compiuta, o quasi, all'epoca, in cui fosse posteriormente deliberato l'aumento; nel qual caso, anche contro sua volontà, la Deputazione potrebbe essere costretta ad approvare un aumento di tributo, che, *re adhuc integra*, non avrebbe acconsentito.

Del resto, anche la lettera della legge concorre in questa interpretazione disponendo il citato art. 139 che *la Deputazione, sentito il Consiglio comunale, provvede specificando le spese, delle quali ricusa l'approvazione;* dal che si deve argomentare che la Deputazione non deve tanto preoccuparsi dell'aumento degli aggravi, quanto delle nuove spese, che ne sono causa e antecedente logico.

E così le deliberazioni, che sarebbero esenti dall'approvazione della Deputazione provinciale sotto altro aspetto, vi possono essere sottoposte, se per l'esecuzione delle medesime si vuole provvedere coll'aumento delle contribuzioni comunali; e allora per conseguenza

compete ai contribuenti, in forza dell'art. 139, la facoltà di sottoporle per questo rispetto all'approvazione della Deputazione provinciale (1).

A sostegno di tale opinione porge, del resto, finalmente argomento decisivo la stessa legge del 1874, la quale dispone che « ogni deliberazione dei Consigli comunali di spese per opere, lavori od acquisti, il cui ammontare oltrepassi le lire 500, deve essere accompagnata dal progetto e perizia, che fissi l'ammontare della spesa, e deve indicare i mezzi di esecuzione e i *mezzi di pagarla* (2). » Dal che si scorge come nelle nostre leggi l'aumento di spesa e quello di imposta, costituiscono sempre un tutto correlativo.

41. L'efficacia del reclamo è in ogni caso subordinata all'osservanza delle condizioni e dei termini, stabiliti dalla legge, la quale prescrive che debba appunto essere presentato prima che diventi esecutoria la deliberazione e col concorso del ventesimo dei contribuenti.

Trattandosi di materia e di interessi di ordine pubblico, non permette, nè la legge, nè la pubblica economia, che restino troppo a lungo in sospeso le decisioni del corpo amministrativo, con possibile grave scapito dell'azienda comunale. In conseguenza, se fuori del termine fu proposto il ricorso, o non fu proposto col concorso del ventesimo dei contribuenti, non può essere preso in considerazione: poichè, a prescindere anche da ogni altro riflesso, mancherebbe alla Deputazione la giurisdizione a conoscerne, mancando l'atto legale, che solo ne la investe: il reclamo presentato in tempo debito e nelle forme prescritte (3).

42 Delle deliberazioni dei Consigli comunali è sospesa l'esecuzione, per legge, o fino a che non sia trascorso un dato tempo dalla loro presentazione all' autorità prefettizia, quindici giorni, o un mese, secondo i casi (4), o fino a che non abbiano ottenuto il

---

(1) Parere del Consiglio di Stato, 7 luglio 1869.

(2) Art. 4, legge 14 giugno 1874, n. 1961.

(3) La necessità rigorosa del *reclamo* per investire di giurisdizione in via straordinaria la Deputazione fu costantemente riconosciuta dalla giurisprudenza.

« Ritenuto che la giurisdizione della Deputazione provinciale in caso di aumento delle imposte comunali non può spiegarsi se non viene eccitata da un reclamo dei contribuenti che insieme paghino il ventesimo delle contribuzioni dirette imposte al Comune, a termini dell'art. 6, n. 1, della legge 14 giugno 1874, e tale reclamo manca nel caso concreto;

« Per tali premesse la Sezione opina che il decreto della Deputazione provinciale di Potenza sia contrario alla legge, e come tale debba essere annullato. »

Parere Consiglio di Stato, 9 dicembre 1880, adottato (*Man.*, 1881, p. 37)

(4) Art. 134, legge com. e prov.

visto (1). Può esserne sospesa anche l'esecuzione con decreto del prefetto (2).

Ora si può domandare se nel caso che il prefetto decreti la sospensione, si potrà far luogo al reclamo dei contribuenti. E pare che non si possa dubitare dell'affermativa. L'art. 139 vuole che il reclamo si presenti prima *che diventi esecutoria la deliberazione*, senza aggiungere altro. Ora, che la sospensione dell'esecutorietà avvenga *ope legis*, come quando non siano ancora trascorsi i termini dalla trasmissione imposta dall'art. 134 della deliberazione; od avvenga invece *magistratus imperio*, come nel caso del provvedimento, di cui nel citato articolo 132; la posizione di diritto è sempre una sola, e cioè che la deliberazione non è peranco esecutoria.

E quindi, mentre i contribuenti non avrebbero più avuto diritto a reclamo, quando il detto provvedimento non fosse intervenuto, rientrano però, dopo il detto provvedimento, nel diritto sancito dal ripetuto art. 139: dovendo ritenersi che le deliberazioni diventano, è vero, esecutorie, dopo un certo tempo dalla trasmissione, ma subordinatamente alla condizione che non siano annullate o sospese, a norma degli art. 132 e 136 (3).

43. Può avvenire che il prefetto, in senso dell'art. 136, o il Governo, sentito il parere dei Consiglio di Stato, in senso dell'articolo 227, annulli, per violazione di legge, una deliberazione portante aumento di imposte. Ora, in questo caso, i contribuenti non avranno più interesse a reclamare contro una deliberazione che più non esiste; ma, qualora il Consiglio, correggendo la violazione di forma, riaffermasse la prima deliberazione annullata, potranno i contribuenti proporre reclamo contro la nuova deliberazione, non ostante il silenzio e l'acquiescenza conservata contra l'antica? E pare che anche qui non possa esservi dubbio sull'affermativa, poichè evidentemente lo stadio dell'opposizione si è riaperto, anzi, per meglio dire, non è stato mai chiuso, poichè la precedente deliberazione, una volta annullata, deve considerarsi come se non fosse esistita mai, e *quod ab initio nullum est, nullum producit effectum*.

44. Finalmente occorre che il reclamo oltre all'essere presentato nel termine, sia stato proposto da un numero di contribuenti che paghino il ventesimo delle contribuzioni dirette imposte dal Comune (4).

---

(1) Art. 133, legge com. e prov.

(2) Art. 132, legge com. e prov.

(3) Parere del Consiglio di Stato, 22 febbraio 1870.

(4) Art. 139 legge com. e prov. (*modificato*).

45. I termini stessi del citato articolo che esplicitamente parla di *contribuenti che insieme paghino il ventesimo delle contribuzioni dirette imposte al Comune,* escludono che il ventesimo possa valutarsi in ordine alle sole imposte di cui fu decretato l'aumento oggetto del reclamo. Non sappiamo dissimulare però che a parer nostro, più giusta sarebbe stata la legge quando avesse in questo ultimo modo determinato il ventesimo voluto dall'art. 139 modificato. E difatto, ove si tenga conto della quantità non indifferente di tributi locali a base limitata, ognun vede che qualche volta potrà verificarsi il caso che anche la quasi totalità dei contribuenti che sarebbero gravati dall'aumento non basti a costituire il ventesimo suaccennato e sia impedita di portare le sue lagnanze alla Deputazione. Nè sempre si può supporre che i contribuenti ad altre tasse non aumentate, vogliano associarsi ai contribuenti che sarebbero gravati dall'aumento; potendo anzi darsi benissimo che i primi per stornare da sè pericoli di aggravi diversamente distribuiti, abbiano anche all'occorenza un interesse opposto ai secondi.

E in questo caso sarebbe anormale davvero la posizione fatta ai contribuenti *gravati* dall'aumento deliberato.

46. Dato però il reclamo in tempo debito, quali ne sono gli effetti?

Prima di tutto, come si disse, investe di giurisdizione la Deputazione, la quale in caso diverso non sarebbe chiamata a interloquire nel semplice caso di *aumento* di contributo; e per conseguenza chiama sulla questione un doppio esame: quello dell'autorità prefettizia in regola generale (art. 132) e quello della Deputazione in via eccezionale (art. 139), senza pregiudizio poi del definitivo ricorso al Governo del Re (art. 143).

Altro speciale effetto è poi quello di fare sospendere, in pendenza della risoluzione del reclamo, l'esecuzione della deliberazione del Consiglio, essendo sconveniente che mentre l'autorità tutoria giudica la decisione del Comune, questo potesse eseguirla, ed essendo ciò anche consentaneo alla natura di regola sospensiva di ogni appello o richiamo (1).

47. Dalla circostanza che il reclamo è atto che investe di giurisdizione la Deputazione, fu già rilevato che lo stesso deve essere regolare a pena di nullità.

Ora quando la nullità del reclamo non sia stata in via pregiudiziale opposta dal Comune, nè rilevata dalla Deputazione, ma questa abbia provveduto sul reclamo; e contro la deliberazione della Deputazione sia stato proposto richiamo al Governo, si potrà per la prima volta sollevare la questione di nullità?

---

(1) Nota del Ministero Interni, 22 febbraio 1870.

Stando al rigore dei principii la nullità dovrebbe essere deducibile in qualunque grado: in ogni modo però è da notarsi una decisione del Consiglio di Stato che andò in diverso parere ritenendo che « sebbene non risulti dagli atti che il ricorso sia stato presentato nei termini dell'art. 139 al. 2 della legge comunale, perchè manca ogni prova che i ricorrenti paghino complessivamente un decimo delle imposte comunali, pure una volta che eccezioni pregiudiziali non furono fatte, nè dalla Deputazione provinciale, nè dal Consiglio Comunale, è da ammettersi il ricorso al Re per parte dei contribuenti contro il decreto della Deputazione » (1).

48. La Deputazione provinciale, una volta investita di giurisdizione in forza di reclamo, deve emettere la sua pronuncia sull'aumento delle nuove tasse, e l'aumento per *eccezione* resta subordinato all'approvazione di detta autorità tutoria.

Avvertiamo poi che la Deputazione in questo come in ogni altro caso in cui sia necessaria la sua approvazione, non può annullare la deliberazione comunale dell'aumento di imposta, se prima non osserva l'art. 140, se cioè non sente prima le osservazioni del Consiglio comunale. (Parere del Consiglio di Stato, 17 giugno 1869) (2).

L'inosservanza per parte della Deputazione provinciale dell'art. 140 è causa di nullità della sua deliberazione. Deve perciò essere annullato per vizio di forma il decreto con cui la Deputazione, senza interpellare il Comune per le sue repliche, avesse negata la sua approvazione ad una deliberazione comunale (3).

Però ove la Deputazione neghi la sua approvazione ad una deliberazione comunale, che negli stessi termini fu già altra volta respinta, non è tenuta a notificare preventivamente al Comune i motivi del diniego, se li ha già notificati in occasione del primo rifiuto all' approvazione del precedente deliberato consigliare (4).

Quando finalmente la Deputazione neghi la sua approvazione ad una deliberazione, fondandosi sopra documenti che il Consiglio comunale ebbe già sott'occhio, essa non è tenuta a comunicare al Consiglio insieme ai motivi del diniego i detti documenti (5).

49 La non ingerenza della Deputazione provinciale per ciò che riguarda l'imposizione delle tasse comunali, fatta eccezione del caso speciale di *reclamo* dei contribuenti, ritornava ad essere la regola generale nella legge organica del 1865.

---

(1) Parere 8 giugno 1870.

(2) Astengo, *Nuove Illustrazioni*, pag. 805.

(3) Pareri del Consiglio di Stato 13 agosto 1867, 31 marzo 1868, 25 maggio e 17 giugno 1869 — *Man.* anno 1868, pag. 243.

(4) Parere del Consiglio di Stato 14 aprile 1868 (*Man.* ann. 1868, p. 284).

(5) Parere del Consiglio di Stato 24 marzo 1868 (*Legge* ann. 1868, p. 221).

Le leggi successive modificarono però il sistema particolarmente in ordine alle sovrimposte comunali alle tasse dirette, e al di là nell'eccedenza di un dato limite della sovrimposta, subordinarono non in via di eccezione, come nel caso di *reclamo*, ma in via di regola, le relative deliberazioni dei Comuni all'autorizzazione della Deputazione.

Tal disposizione era inutile nel concetto della legge 20 marzo 1865 poichè per essa era disposto che la sovrimposta doveva colpire con *uguale proporzione tutte le contribuzioni dirette* (1): la libertà lasciata ai Comuni aveva il naturale correttivo nella *proporzionalità* della sovr'imposizione a *tutte* le imposte dirette. Ma successivamente man mano che si procedette nell'avocazione allo Stato dei centesimi addizionali alla tassa di ricchezza mobile, per giungere poi al totale assorbimento, si dovette provvedere a ristabilire l'armonia tra le contribuzioni fondiarie e le mobiliari, e a salvaguardare gli interessi dei contribuenti alla tassa fondiaria su cui minacciava di cadere tutto il peso della sovrimposta.

Al che si provvide in due modi: collo stabilire nuove imposte locali cadenti principalmente sulla ricchezza mobiliare (2), e col determinare il limite oltre il quale non si potesse sovrimporre alla fondiaria senza avere ottenuto dalla Deputazione provinciale, speciale autorizzazione, da concedersi nei termini e alle condizioni di cui nelle relative leggi (3).

Si veniva così a stabilire una nuova ed importante ingerenza della Deputazione nell'imposizione delle tasse — e della quale rimandiamo la trattazione al titolo della *sovrimposta*. Giovi per ora averla accennata, aggiungendo appena brevissime cose.

Nell'esercizio delle attribuzioni di cui la Deputazione può essere investita per effetto del *reclamo*, deve osservare il disposto dell'articolo 140 della legge comunale; e cioè sentire prima le osservazioni del Consiglio comunale: come già fu osservato a suo tempo (4). Quando la Deputazione pronuncia in tema di aumenti alle sovrimposte oltre il limite fissato dalla legge, dovrà ancora osservare il citato art. 140?

Dapprima il Consiglio di Stato decise che in questo caso non fosse da applicarsi il disposto dell'art. 140 della legge comunale, ritenendo che la particolare ingerenza della Deputazione non deri-

---

(1) Art. 230 legge comunale.

(2) Vedi *Le imposte comunali. — Introduzione II.*

(3) Decreto legislativo 28 giugno 1866, n. 3023 — Legge 26 luglio 1868, n. 4513 — Legge 11 agosto 1870, n. 5784 alleg. *O* — Legge 14 giugno 1874, n. 1961.

(4) Vedi *Le imposte comunali.* Tit. I, Cap. II, n. 48.

vava dalla ordinaria autorità tutoria, ma costituiva invece una speciale guarentigia non soltanto degli interessi dei contribuenti, ma ancora di quelli dello Stato, stabilita per legge speciale, e la cui efficacia non fu per legge subordinata all'osservanza di alcuna formalità, e quindi nemmeno a quella del citato art. 140 (1).

Ma più recentemente lo stesso supremo Consesso mutò giurisprudenza stabilendo invece essere nulla di pien diritto la deliberazione della Deputazione provinciale con cui modifica un bilancio comunale sottoposto ad approvazione per eccedenza al limite legale dalla sovrimposta, senza prima avere interpellato il Consiglio comunale per le repliche ed osservazioni opportune (2).

E riteniamo essere questa seconda opinione più equa e più giusta. Verissimo che le leggi speciali non impongono l'osservanza dell'art. 140 della legge comunale, ma vero altresì che quest'ultima disposizione è dell'essenza e dell'organamento dell'istituzione, e perciò non deve perdere della sua efficacia che di fronte ad un'altra testuale disposizione di legge, disposizione che non si trova scritta nelle leggi speciali posteriori.

Finalmente è da osservarsi che la Deputazione, come può rifiutare puramente (osservato sempre l'art. 140) l'approvazione, può concederla condizionata. In questo caso l'osservanza delle condizioni è di tutto rigore per i Consigli comunali che vogliono approfittare della concessa approvazione.

Così se la Deputazione provinciale autorizzò un Comune ad eccedere il limite legale dalla sovrimposta locale alla fondiaria, sotto l'osservanza di determinate condizioni di riforma nell'amministrazione comunale, e indi venga a rilevare che le condizioni anzidette non furono osservate, può revocare la data autorizzazione (3).

50. A complemento della materia occorre ora parlare di una specialissima attribuzione riservata alle Deputazioni, sempre in tema di tasse, e che deriva dal disposto dell'art. 142 della legge comunale.

Art. 142. — « Quando la Giunta municipale non ispedisca i mandati o non dia eseguimento alle deliberazioni approvate, *ovvero essa, o il Consiglio non compiano le operazioni fatte obbligatorie dalla legge*, provvederà la Deputazione provinciale, salvo quelle concernenti l'amministrazione della Provincia. »

Quindi se a seguito di stanziamento d'ufficio nel bilancio comu-

---

(1) Parere del Consiglio di Stato 26 ottobre 1872, adottato.

(2) Parere del Consiglio di Stato 6 maggio 1881, adottato (*Man. Amm.* XX, pag. 231).

(3) Parere del Consiglio di Stato 4 novembre 1873, adottato (*Riv. Amm.* XXV, pag. 80).

nale di alcune spese obbligatorie il Consiglio comunale espressamente invitato si è negato di provvedere i fondi all'uopo necessari, opera legittimamente la Deputazione provinciale che aumenta la sovrimposta, o che nella impossibilità di ricorrere alla sovrimposta, perchè già applicata nel suo limite massimo, ordina di far fronte al pareggio del bilancio comunale coll'introdurre d'ufficio una tassa speciale (1).

Pertanto, ed a tale scopo essa è competente ad ordinare la formazione dei ruoli ed anche la compilazione dei regolamenti, ove manchino, e non vi è incompatibilità, se in tali casi la Deputazione provinciale, la quale dà esecuzione alla legge, esamina pure i reclami, e pronunzia sulle operazioni di chi costituì a luogo del Comune (2).

Quando i Comuni erano liberi nell'applicazione, come nella misura delle sovrimposte, le Deputazioni provinciali non potevano obbligarli all'attivazione delle altre tasse, e in caso di stanziamento d'ufficio di qualche spesa, dovevano supplire colla sovrimposta alle deficienze delle entrate comunali; ma in seguito alle nuove leggi che subordinarono la facoltà di eccedere nella sovrimposta, all'imposizione di tasse speciali — è passato nelle Deputazioni il diritto di deliberare così le une che le altre per far fronte alle spese obbligatorie, cui si rifiutino i Consigli comunali.

51. Inerentemente a ciò il Ministero ritenne che la Deputazione provinciale, provvedendo in luogo dei Comuni opponenti o riluttanti ad una operazione resa obbligatoria dalla legge, debba avere anche i mezzi necessari allo scopo; e quindi se essa non conosce, nè il Prefetto può fornirle gli elementi per stabilire quali delle tasse siano più opportune e convenienti a stabilirsi, può per effetto dell'art. 140 della legge comunale ordinare, a spese dei Comuni, le occorrenti indagini.

E se la Deputazione provinciale non potesse a meno di inviare sul posto un delegato speciale, sarebbe autorizzata anche a ciò fare. Quand'anche poi la spesa del delegato speciale assorbisse buona parte delle tasse che si istituiscono di ufficio, non sarebbe una ragione sufficiente per esimere la Deputazione da un' operazione ordinata dalla legge (3).

Fa finalmente uso legittimo e necessario della facoltà conferita dalla legge, la Deputazione provinciale provvedendo d'ufficio alla

---

(1) Parere Consiglio di Stato, 4 gennaio 1873 — *Man. Amm.* 1873, Disp. di marzo.

(2) Parere del Consiglio di Stato, 27 novembre 1878, adottato.

(3) Nota del ministero interni in data 22 aprile 1871.

compilazione dei ruoli delle tasse locali preventivate nel bilancio di un Comune, quando siano tornati infruttuosi gli eccitamenti, od il Comune ecceda il limite normale della sovraimposta che non poteva essere autorizzata senza l' applicazione delle tasse obbligatorie (1).

SEZIONE II.

Ingerenza degli uffici di Prefettura. — La *sospensione*. L'*annullamento*.

52. *Ingerenza dell'autorità politica esercitata dagli uffici di Prefettura. Art. 130 a 136 legg. com.*
53. *Duplice facoltà: la* sospensione, *l'*annullamento. — *Perentorietà dei termini.*
54. *Coesistenza della tutela dell'autorità politica e della Deputazione.*
55. *Differenze fra le due tutele.*

52. L' ingerenza dell' autorità politica su tutte le deliberazioni dei Consigli comunali, quelle comprese con cui si deliberano le imposte, è affidata agli uffici di prefettura, che dell' autorità politica sono i rappresentanti diretti; e giova aver presenti al riguardo le disposizioni della legge comunale sotto il titolo *dell'ingerenza governativa nell'amministrazione comunale* (2).

ART. 130. — « I processi verbali delle deliberazioni dei Consigli comunali e delle Giunte municipali, escluse quelle relative alla mera esecuzione di provvedimenti prima deliberati, nonchè i ruoli delle entrate comunali, saranno a cura dei Sindaci trasmessi al Prefetto e rispettivamente al Sotto-Prefetto negli otto giorni dalla loro data.

« Si farà constare della trasmissione, mediante ricevuta, che da essi sarà immediatamente inviata all'amministrazione comunale. »

ART. 131. — « Quando si tratta di oggetto pel quale la legge non abbia espressamente dichiarata la necessità dell'approvazione il Prefetto o Sotto-Prefetto esaminano se la deliberazione è regolare nella forma, e se non è contraria alla legge ».

ART. 132. — « Se il Prefetto o Sotto-Prefetto riconosceranno

---

(1) *Man. Amm.* anno 1882, pag. 88.
Giurisprudenza costante - Infatti ove la Deputazione provinciale non avesse la facoltà di costringere il Comune, e di provvedere nel caso di riluttanza, in sua vece alla compilazione dei ruoli, si renderebbe illusorio l'obbligo di stanziare sul bilancio le tasse indicate dalla legge 16 giugno 1874, e leggi precedenti per ottenere l'autorizzazione di eccedere il limite legale della sovrimposta.

(2) Cap. VII, legge com.

nella deliberazione uno dei vizi indicati nell' articolo precedente, potranno sospenderne l'esecuzione con decreto motivato, il quale dovrà essere immediatamente notificato all'amministrazione comunale ed anche al Prefetto, ove il decreto sia emanato dal Sotto-Prefetto. »

ART. 133. — « Se invece il Prefetto o Sotto-Prefetto non crederà che la deliberazione contenga alcuno dei detti vizi, rimanderà la medesima al Comune munita di un semplice visto ».

ART. 134. — « Scorsi quindici giorni dalla data della ricevuta lasciata dal Prefetto o Sotto-Prefetto a termine dell' art. 130 senza che siasi sospesa l'esecuzione della deliberazione, nè siasi apposto il *visto*, la deliberazione stessa sarà esecutoria. Questo termine sarà di un mese pei bilanci, e di due mesi pei conti consuntivi. »

ART. 135. — « Saranno però immediatamente esecutorie le deliberazioni d'urgenza nel caso in cui siavi evidente pericolo nell'indugio dichiarato alla maggioranza di due terzi dei votanti. »

ART. 136. — « Il Prefetto sentito il Consiglio di prefettura dichiara se vi è luogo di procedere ad annullamento delle deliberazioni delle quali siasi sospesa l'esecuzione, e ove occorra, di quelle d'urgenza.

« Se questa dichiarazione non è fatta nei trenta giorni successivi alla data della ricevuta di cui all'art. 130 l'annullamento non potrà più essere pronunciato. »

53. Duplice è quindi la facoltà data all'autorità politica: la *sospensione* e l'*annullamento* delle deliberazioni comunali: e l'una e l'altra sono subordinate all'osservanza di termini perentorî.

Il Prefetto posto come giudice della legalità delle deliberazioni comunali, può annullarle entro un mese dalla data della loro ricevuta, anche quando non siano state sospese, o siano state munite dal visto del Sotto-Prefetto.

In fatto di annullamento delle deliberazioni comunali, la competenza del Prefetto è determinata dall'art. 131 della legge comunale, e rispetto alle sole deliberazioni che siano irregolari nella forma o contrarie alle leggi (1).

Il termine entro il quale il Prefetto può esercitare la facoltà dell'annullamento decorre dal giorno della ricevuta comunicazione.

La semplice notizia che esso riceve per parte dell'ufficio comunale della emessa deliberazione, senza il testo di detta deliberazione, non fa decorrere il termine per l'annullamento (2).

L' invio diretto che l' ufficio comunale faccia alla prefettura di

---

(1) Parere del Cons. di Stato 22 dicembre 1880 (*Man. Amm.* XX, p. 84).

(2) Parere del Consiglio di Stato 14 aprile 1868. (*Man. Amm.* 1868 p. 219). — Altro parere del 23 ottobre 1880 (*Man. Amm.* XX, pag. 12).

una deliberazione consigliare, invece di trasmetterla alla sotto-prefettura, essendo irregolare, deve considerarsi come non avvenuto, e quindi non può da esso decorrere il termine per l'annullamento. Tanto più se il Prefetto, ricevuta quella comunicazione, la respinge come irregolare.

54 La non felice dizione dell'art. 131 della legge comunale col quale si stabilisce che l'esame delle deliberazioni dei Comuni è demandato al Prefetto o Sotto-Prefetto *quando si tratti di oggetto pel quale la legge non abbia espressamente dichiarata la necessità dell'approvazione* (riservata alla Deputazione), dizione che è resa anche più equivoca dall'analogo articolo del regolamento (1), potrebbe far supporre che il riportato inciso (*quando si tratti*, ecc.) sia una condizione cui resti subordinata l'ingerenza della prefettura, che non debbano quindi coesistere reciprocamente la ingerenza dell'autorità politica e la tutela della Deputazione; e che in certo modo quest'ultima nel suo esercizio possa assorbire ed escludere assolutamente quella.

Ma il concetto della legge, come si desume dal suo contesto non che dalle diverse relazioni e discussioni che la precedettero, è ben diverso. Intendimento del legislatore è stato di deferire alle Deputazioni provinciali, come più pratiche dei bisogni e delle condizioni locali, la tutela dei Comuni per certi determinati affari, i quali per la natura loro, o per la loro importanza, o perchè destinati a vincolare le rappresentanze future, non si credette opportuno di abbandonare al beneplacito degli amministratori comunali. Ad esse Deputazioni provinciali spetta quindi di sindacare sotto il riguardo degli interessi del corpo morale tutelato, la convenienza e l'opportunità di quelle deliberazioni. Ma vindice della legge, e incaricato nell'interesse dell'ordine pubblico di curarne l'uniforme osservanza, è il Governo, e per esso il Prefetto; ed a queste autorità quindi spetta nei modi e termini prescritti, di applicare gli art. 3, 136 e 127, anche nel caso in cui le stesse deliberazioni vadano soggette ad approvazione, e quand'anco la Deputazione abbia per ciò che ad essa spetta, conceduta l'approvazione.

55. L'ingerenza governativa coesiste così senza collidere coll'azione dell'autorità tutoria. Quella, come è suo istituto, cassa le infrazioni della legge, contiene le amministrazioni municipali entro i limiti del loro mandato, e veglia che le loro deliberazioni prima di essere tradotte in atto siano rivestite di quelle forme che la legge ha imposto per guarantirne la spontaneità. Questa vigila l'amministrazione economica dei Comuni, cura il regolare andamento dei servizi amministrativi.

---

(1) Art. 62 regolamento 8 giugno 1865.

Ma l'azione dell'una e dell'altra autorità si esercita con criteri, con modi e con fini diversi. Il Prefetto ha particolarmente in vista l'ordine pubblico e l'interesse generale, agisce secondo il rigoroso diritto e annulla gli atti contrari alla legge, perchè è d'interesse pubblico e generale che la legge sia dovunque osservata. La Deputazione provinciale guarda piuttosto all'interesse locale, procede con poteri spesso esclusivamente discrezionali.

Sezione III.

Ingerenza del Governo.

56. *Ingerenza del Governo del Re. L'*annullamento.
57. *Questa ingerenza sta indipendentemente e oltre quella eccitata dai ricorsi al Governo del Re in via gerarchica.*

56. Finalmente il supremo sindacato su tutte le deliberazioni dei Consigli comunali spetta in *qualunque tempo* al Governo del Re, che può con decreto reale e sentito il parere del Consiglio di Stato, dichiarare la nullità delle deliberazioni, per vizio di forma o per violazione di legge (1).

Quando la facoltà dell' annullamento accordata al Prefetto non sia da esso esercitata entro i termini stabiliti e colle forme indicate, ogni sua giurisdizione viene a cessare, e altro rimedio non resta, tranne l'annullamento per decreto reale, qualora ne occorra l'applicazione a termini dell'art. 227 (2).

E in questo caso il Governo giudica come in prima ed ultima istanza.

57. Nell'ipotesi sopraccennata l'azione del Governo è libera e non subordinata ad alcun atto che provochi il suo intervento. E deve tenersi ben distinta dal caso in cui il Governo agisce piuttosto come autorità gerarchicamente superiore, che come supremo moderatore; il che accade nel caso dell'art. 143 della Legge comunale.

Art. 143. — « Contro le decisioni delle Deputazioni provinciali i Consigli comunali e i Prefetti possono ricorrere al Governo del Re il quale provvede con decreto reale, previo il parere del Consiglio di Stato ».

È da avvertirsi che gli apprezzamenti dell'autorità tutoria non devono modificarsi dal Governo, tranne il caso di errore di fatto, o di patente ingiustizia. E ciò in omaggio allo spirito della legge, perchè in generale tali apprezzamenti appariscono i meglio plausi-

---

(1) Art. 227 legge Com. — Art. 107 Reg. 8 giugno 1865.
(2) Parere del Consiglio di Stato 1 agosto 1866 — (*Man.* 1866, pag. 291).

bili per la cognizione più precisa dei luoghi e delle condizioni (1), e perchè il ricorso al Re appartiene ai rimedi straordinarii.

Notiamo finalmente che appunto perchè il citato art. 143 riconosce nei Consigli comunali e nei Prefetti il diritto a ricorrere al Governo contro le decisioni della Deputazione, ciò esclude che la facoltà di ricorrere spetti alla Giunta (2) e al Sotto-Prefetto, per la naturale subordinazione di questi corpi ed uffici alle autorità superiori (Consigli e Prefetti) (3).

CAPO III.

I regolamenti per le imposte locali. — Regolamenti da deliberarsi dal Consiglio comunale, e dalla Deputazione. — Regolamenti governativi.

58. *I regolamenti per le tasse locali.*
59. *Le tariffe.*
60. *Competenza a deliberare i regolamenti. Vari sistemi secondo le varie tasse. La legge comunale e le leggi posteriori.*
61. *Inconvenienti.*
62. *Regolamenti da deliberarsi dal Consiglio comunale, dalla Deputazione, e regolamenti governativi.*

58 Una delle materie più complicate e nello stesso tempo più gravi ed importanti è quella relativa ai regolamenti locali da stabilirsi per l'attuazione delle singole tasse dalle leggi concesse, e nei quali, in pratica, si svolge la funzione dell'imposta, contenuta generalmente appena in embrione nella legge generale e comunale: importante attribuzione, il cui esame ha una speciale importanza pel fatto che, pur troppo, manca nelle nostre leggi un criterio uinico, uniforme e universale; ma quasi ogni tassa, od ogni ordine di tasse, ha nella sua *regolamentazione* una procedura e norme affatto distinte e speciali.

59 Della stessa natura dei regolamenti partecipano le *tariffe*, le quali ordinariamente non sono che esplicazione del regolamento, e ne formano parte integrale, riferendosi il primo al *modo*, e la seconda al *quanto* della tassa: due concetti inseparabili e egualmente importanti.

---

(1) Parere del Consiglio di Stato 6 novembre 1880, adottato. (*Man.* anno XX, pag. 136).

(2) Fu però deciso che in caso di *urgenza* possa ricorrere anche la Giunta — Cons. di Stato 12 febbraio 1864 (*Man.* 1865, p. 30) — Può parimente ricorrere la Giunta, quando abbia avuto mandato dal Consiglio. — Cons. di Stato 27 agosto 1863 (*Man.* 1863, p. 359).

(3) Legge 20 marzo 1865, all. *D*, art 9, 4, 4.

Diremo complessivamente delle une e degli altri, in relazione alle varie prescrizioni di legge e alle varie tasse.

60. Se si guarda alla legge comunale (1), non vi ha traccia di norme legislative prefisse ai Comuni per l'applicazione delle tasse ivi enumerate, ossia dei *dazi,* tassa di *occupazione di suolo pubblico,* tassa sulle *bestie da tiro, da sella e da soma,* e di quella *sui cani* — astrazione fatta da certe indicazioni, che, anzichè a disciplinare l'attuazione della tassa, servono a fissarne i caratteri e riescono quindi ad una definizione.

I Comuni ebbero pertanto piena facoltà di *regolamentare*, a loro talento, sotto l'unico vincolo dall'approvazione della Deputazione provinciale (2), e, salvo sempre al Governo del Re la facoltà di annullare in tutto, o in parte, in via d'ufficio e sentito il Consiglio di Stato, i regolamenti stessi, in quanto fossero contrari alle leggi e ai regolamenti generali (3).

Ad un sistema affatto contrario si ispirò invece il legislatore nelle successive leggi, colle quali si accordarono nuovi cespiti d'imposta ai Comuni.

Col R. Decreto 28 giugno 1866, essendosi concessa ai Comuni la facoltà d'imporre una tassa sul *valore locativo delle abitazioni,* parve opportuno di tracciare anche il modo di applicazione della stessa, il che fu fatto col regolamento del 31 gennaio 1867: e così, in questo sistema, veniva sostituito il regolamento governativo e universale, e quello comunale e locale.

Coll'attuazione della legge 26 luglio 1868, che accordò ai Comuni le tasse di *famiglia* o *focatico* e quella sul *bestiame,* si volle ancora mantenere l'esclusione dell'ingerenza dei Comuni nel deliberare i regolamenti delle tasse, conformemente al principio già sancito dalla precedente legge, colla sola modificazione, che fu affidato alle Deputazioni provinciali (4) il còmpito di formare i regolamenti da approvarsi dal Re, sentito il Consiglio di Stato.

Parve allora opportuno consiglio di fare una larga parte all'azione dell'autorità provinciale, specialmente in considerazione dell'indole delle due tasse.

Tali tasse erano, con questi o con altri nomi, già state esperimentate in alcune Provincie del Regno sotto i cessati Governi, e anche dopo il patrio risorgimento, fino a che vennero emanate le leggi 14 luglio 1864 sulla tassa di ricchezza mobile, e quella del 20 marzo 1865, all. *A* sui Comuni e sulle Provincie.

---

(1) Art. 118.
(2) Art. 138.
(3) Ivi.
(4) Art. 11.

Finalmente il legislatore del 1870, nell'autorizzare i Comuni ad
nporre tasse di *esercizio* e *rivendita* e nel fare loro cessione
lle tasse di *licenza* (1) e delle tasse *sulle vetture pubbliche e
ivate e sui domestici* (2), stabilì che i Comuni dovessero uni-
rmarsi alle regole, che il Governo avrebbe impartite, e che diffatti
ede poi, con R. Decreto 24 dicembre 1870, n. 6137, in esauri-
ento della riserva fatta dall'art. 12, all. *O*, della legge 11 agosto
70, n. 5784.

Con che si ritornava al sistema del regolamento governativo.

E in questa via si mantenne la legge 14 giugno 1874, n. 1961,
lativa alla tassa sulle *insegne* e sulle *fotografie*, lasciando ad un
ccessivo regolamento (3) il còmpito di fissare le norme princi-
li di applicazione delle nuove tasse.

61. Queste incertezze e oscillazioni del concetto legislativo,
esta alternativa di fiducia e di sfiducia nell'azione delle ammi-
strazioni locali, la quale accenna, più che altro, ad esperimenti,
veva produrre i suoi effetti, portando la più grave confusione
lla materia rilevantissima della competenza e della procedura
ll'accertamento delle tasse, e creando vessazioni e molestie so-
rchie ai cittadini, ad ogni momento chiamati per nuove dichia-
zioni di enti imponibili, e costretti a fare ogni giorno lo studio
un nuovo regolamento fiscale, per non incorrere in contravven-
ni; molestie incalcolabili, con poco profitto delle tasse alla fi-
nza municipale.

62. Ci troviamo pertanto di fronte a tre sistemi di regola-
nti, dei quali le diverse leggi demandarono la compilazione ora
Consigli comunali, ora alla Deputazione, ora al Governo.

Passeremo brevemente ad esame i detti tre sistemi per conoscere
quali condizioni e formalità sia subordinata in ciascuno di essi
formazione dei regolamenti speciali.

Sezione I.

egolamenti comunali — Ingerenza ordinaria della Deputazione — Ingerenza eccezionale del Governo del Re — Limiti.

3. *Regolamenti riservati ai Consigli comunali. Art. 87 legg. com. del 1865 — Legge del 1859.*
4. *Inutilità dei regolamenti per le sovrimposte.*
5. *I regolamenti pei dazi.*
6. *Necessità dei regolamenti per le altre tasse.*

---

1) Legge 26 luglio 1868 sulle concessioni governative.
2) Decreto-legge 28 giugno 1866.
3) Questo regolamento emanò colla data del 22 ottobre 1874, n. 2185.

63. Nella nostra legge organica sull' amministrazione d Comuni, come era riservata ai Consigli comunali l' iniziativa deliberare e stabilire le imposte (art. 118), era agli stessi riserva la facoltà di approvare e costituire i regolamenti speciali per applicazione (art. 82).

Art. 82. — « Nell'una o nell'altra sessione il Consiglio comunale in conformità delle leggi e dei regolamenti, delibera intorn

..... Ai dazi e alle imposte da stabilirsi e da modificarsi nell'interesse dei Comuni ed ai *regolamenti che possono occorrere p la loro applicazione* ».

E questa disposizione era sostanzialmente identica a quella con-
nuta nella precedente legge del 1859 (1) — salvo per ciò che
guarda l'approvazione dei regolamenti stessi; di che diremo in
guito. Nè può dubitarsi che un tal sistema fosse il più confacen-
si all'autonomia dei Comuni e una deduzione logica dell' altro
rincipio stabilito nelle stesse leggi, che cioè il deliberare l'imposta
sse competenza esclusiva delle rappresentanze dei Comuni; oltre-
iò anche la necessità stessa delle cose esigeva che lo svariato
rdine di tasse lasciate quasi senza norme direttive comuni fissate
lla legge, fosse regolato a seconda dei bisogni, delle consuetu-
ini in modo diverso. Accennammo già alle modificazioni arrecate
principio, ma notiamo però che esso costituisce sempre la re-
la nell'organismo amministrativo dei Comuni, salvo le deroghe
tte con leggi posteriori in via di eccezione.

L'ordine logico porta a studiare anzitutto le norme che devono
resiedere alla compilazione dei regolamenti da approvarsi dai Con-
gli comunali.

64. Il citato art. 87 della legge del 1865 e il corrispondente
ella legge del 1859 (1) parlano di *regolamenti che possono occor-
re:* con che è escluso che necessariamente per ogni tassa il
omune debba stabilire apposito regolamento.

Così a ragion d'esempio per la riscossione della sovrimposta ai
ibuti diretti non occorre regolamento di sorta: e il Comune tutto
a fatto quando ha stabilito, sotto l' osservanza e entro i limiti
lla legge, l'aliquota della sovrimposta. Tutte le norme relative
l'applicazione e riscossione della sovrimposta, sono contenute nelle
spettive leggi e tornano superflui i regolamenti particolari.

65. Prima che fosse unificato il sistema daziario sorgeva
ontaneo il bisogno di provvedere con speciali regolamenti alla
scossione dei dazi di consumo.

Ma dopo che vi ha un regolamento generale che determina i
odi e i mezzi, con cui deve seguire la detta riscossione, per lo
eno riesce superfluo qualsiasi altro regolamento speciale. Dovrà
uindi limitarsi l'azione dei Municipi a deliberare le sole disposi-
oni che si riconoscessero necessarie per le condizioni locali, e per
ui non avesse già provvisto il regolamanto generale.

Il Ministero delle finanze (3) fecesi a dimostrare la inutilità di
tali regolamenti speciali, per quanto riflette i dazi di consumo,
dipendentemente dai regolamenti che tuttodì occorrono per la

---

(1) Art 84 e 113.

(2) Art. 84.

(3) Circolare 4 luglio 1871 n. 45931 - 8190. Direzione generale delle ga-
lle 2ª Divisione.

riscossione del diritto di peso e misura pubblica, per la occupazio del suolo pubblico, e degli altri tutti, che non essendo stati r golati con disposizioni generali, hanno duopo di speciali regol menti, affinchè possano essere prestabiliti i modi per la riscossio medesima.

E un tale precetto fu ribadito anche con successive istruzi ministeriali.

« Molti Comuni continuano tuttora ad adottare degli speci regolamenti loro propri per la riscossione dei dazi di consum malgrado ne sia già stata avvertita l'inutilità da questo ministe colla circolare ai signori Prefetti del regno, in data del 4 lug 1871, numeri 45931-8590.

« Ne deriva quindi una mole di lavoro inutile ed una serie int minabile di progetti, di discussioni e di deliberazioni da parte d Consigli comunali, e di esami, di osservazioni da parte delle Pr fetture, delle Deputazioni provinciali e di questo Ministero p mettere quei regolamenti in armonia colle leggi.

« Ed è poi ovvio che una tanta varietà di prescrizioni rego mentari dia luogo a differenti interpretazioni e sia fonte peren di contestazioni e di reclami.

« Siffatti regolamenti locali erano bensì necessari in parecch provincie anteriormente alla legge di riordinamento dei dazi i consumo del 3 luglio 1864, n. 1827, perchè allora in mancanza i una legge o di un regolamento generale, ciascun Comune dove supplirvi con uno suo proprio, ma al presente la cosa procede b diversamente ».

« L'art. 14 di essa legge prescrive: « che le disposizioni stabil per le tasse in pro dello Stato, dovranno essere osservate anc per la riscossione dei dazi di consumo in favor dei Comuni, per decisione delle relative controversie, per le contravvenzioni e p le multe, come pure pei privilegi sulle merci cadute in contra venzione ».

« L'art. 19 della stessa legge prescrive « un regolamento da a provarsi con regio decreto determinerà le norme per l'esecuzio della presente legge », ed una simile prescrizione è riportata da articoli 1 e 6 del decreto legislativo 28 giugno 1866, n. 3018 dall'articolo 16 dell'allegato *L* alla legge 11 agosto 1870, n. 578.

« Tali norme vennero successivamente concretate da prima il regolamento generale del 10 luglio 1864, n. 1839, poi in quello d 25 novembre 1866, n. 3451, ed ultimamente con quello stato sa cito con regio decreto 25 agosto 1870, n. 5840.

« Ora dal momento che non si può dispensare dalla piena oss vanza di questo regolamento generale anche pei dazi comunali i consumo, poichè esso in unione alle relative istruzioni, approva

con decreto ministeriale del 20 ottobre stesso anno, provvede ampiamente allo scopo, è evidente che non v'ha più alcun bisogno di regolamenti particolari

« Essi non sono omai che una superfluità ed un inciampo, massime dacchè per gli agevolati mezzi di comunicazione e di viabilità il contribuente non vien localizzato, come usava una volta, ma trovasi sovente, o per affari, o per diporto, quando in uno, quando in un altro paese, onde gli riuscirebbe oltremodo gravoso, se oltre al pagare l'imposta in ogni luogo dovesse per soprassello prendere cognizione dei singoli regolamenti daziari di tutti i Comuni, per cui deve passare o dove ha da soffermarsi.

« Oltre di che siffatti regolamenti particolari, o consuonano pienamente con quello generale, ed allora sono superflui come si disse, ovvero ne discordano, e perciò stesso non possono essere approvati.

« L'art. 82 del regolamento generale lascia bensì ai Comuni la facoltà di adottare qualche speciale disposizione regolamentaria, quando la si riconosca indispensabile per le condizioni locali, ed è ben naturale che, per esempio, gli uffici di riscossione, la linea daziaria, la zona esterna di sorveglianza, i luoghi di sbarco, le vie d'ingresso e pel transito delle merci, siano determinati per ciascun Comune, e le relative deliberazioni dei Consigli comunali ben potranno sottoporsi ad esame ed all'approvazione della Deputazione provinciale, e rimettersi poi in copia a questo ministero, giusta l'articolo 138 della legge comunale, senza che occorra perciò il compilare un completo regolamento....

« Nè gioverebbe opporre a tutto ciò che appunto l'art. 138 della legge comunale ed il 66 del relativo regolamento approvato con R. Decreto delli 8 giugno 1865, n. 2321 parlano dei regolamenti comunali pei dazi di consumo, per dedurne la conseguenza che debbano adottarsene anche per l'avvenire.

« Tale obbiezione cade di per sè, ove si ponga mente che ivi si accenna ai regolamenti *pel caso che fossero necessari*, in quanto che si fa astrazione dall'attuale ordinamento dei dazi di consumo; poichè la legge comunale deve anche prevedere il caso di altri ordinamenti, nei quali tornassero ad essere necessari i regolamenti locali.

« Quando adunque vi debbano essere dei regolamenti locali per dazi di consumo, dovranno secondo l'art. 138 della legge comunale essere sottoposti all'approvazione della Deputazione provinciale; ma la stessa legge non prescrive che i regolamenti locali si debbano adottare anche al presente durante l'attuale sistema daziario.

« Che anzi il citato art. 66 del regolamento per la legge comunale prescrive che i Consigli Comunali nel deliberare, e la Deputazione provinciale nell'approvare i regolamenti suddetti dovranno

seguire le norme generali che saranno emanate dal Ministero delle finanze » (1).

66. Al contrario necessita invece per l'applicazione delle altre tasse speciali, di cui dall'art. 118 della legge comunale, lo stabilire appositi regolamenti e tariffe, perchè non essendo date dalla legge le norme d'applicazione delle stesse, nè la misura del contributo, queste devono essere fissate con un atto dall'autorità competente; come avviene per le tasse sui cani , sulle bestie da sella, da tiro e da soma, ecc. ecc.

67. La tariffa è parte essenziale dei regolamenti, e deve essere approvata dalla stessa autorità competente ad approvare il regolamento: nel caso il Consiglio comunale (art. 118). Sarebbe pertanto inattendibile qualunque tariffa stabilita senza il concorso di una deliberazione del Consiglio stesso.

Naturalmente qui parliamo delle tariffe *speciali*, ossia riservate all' arbitrio dei Comuni. Ogni qualvolta però la legge ha stabilito una tariffa *generale*, questa deve restare inalterata, nè si potrebbe modificarla senza violare la legge. Lo stesso dovrà dirsi in ordine ai *massimi* imposti dalla legge per certe tariffe, nel qual caso il limite dell'arbitrio dei Comuni è circoscritto rigorosamente nei confini dei *massimi* stabiliti.

68. Allo stesso modo che spetta al Comune di stabilire d'ordinario i regolamenti e le tariffe, ugualmente ha facoltà il Comune di variare i regolamenti per le tasse e (ciò che più frequentemente accade) di variare le tariffe, in base alle quali devesi procedere all'accertamento e alla riscossione. Bene inteso che per ogni variazione occorrerà provvedere come per un nuovo regolamento: e quindi si richiederà una deliberazione del Consiglio comunale e gli ulteriori incombenti necessari per dar forza ad un nuovo regolamento o tariffa.

69. I regolamenti e le tariffe una volta approvate hanno effetto *continuativo* e non cessano di avere vigore che sino alla loro revoca o modificazione.

Nè in contrario si può obbiettare che la tassa dovendo essere *annualmente* deliberata, debbano per conseguenza essere pure *annuali* la sua legge, il suo regolamento e le sue norme. È nei termini di esse, ed a seconda di esse, che vuole essere annualmente deliberata la tassa; ma le norme e le tariffe speciali sanzionate per ciascun Comune hanno giustamente lo stesso effetto che il regolamento e la tariffa governativa a cui si sostituiscono; e sono anzi la legge a cui i deliberati annuali si debbono conformare. (Parere

---

(1) Circolare 3 febbraio 1872 n. 1032 6460 Min. Finanze. Direz. Gener. Gabelle (*Nuova Giurisp. Amm*. 1872, pag. 154).

lel Consiglio di Stato 12 ottobre 1876. Comune di Roma ricorrente contro Deputazione provinciale (1).

70. I regolamenti municipali non devono pubblicarsi a norma lell'art. 1 delle disposizioni preliminari del Codice Civile; per essi nvece basta che siano stati affissi all'albo Pretorio giusta l'art. 90 lella legge 20 marzo 1865, all. A (2). La piena forma di pubblicazione è prescritta per le leggi generali; per i regolamenti che sono leggi speciali, più facile è il modo di pubblicazione, ma non neno rigorosamente prescritto.

Deliberatosi pertanto da parte del Consiglio comunale il regolamento e la tariffa daziaria, se ne deve fare la pubblicazione in senso dell'art. 90 della legge comunale. Ed ove sieno presentati lei reclami, i medesimi si uniscono agli atti, e si trasmette ogni cosa alla Deputazione provinciale, dalla quale deve essere emessa 'approvazione in conformità dell'art. 138 della citata legge, del enore seguente, e che ora passeremo in esame:

« Art. 138. Sono altresì soggetti all'approvazione della Deputazione provinciale:

.... 5. I regolamenti dei dazi e delle imposte comunali. »

§ 1.

L'approvazione dei regolamenti comunali da parte della Deputazione.

71 La legge in ordine alla imposizione delle tasse lascia, come vedemmo, di regola pienamente arbitri i Consigli comunali; invece per ciò che riguarda i regolamenti, sottopone le relative deliberazioni ad un'approvazione ulteriore, necessaria a dare efficacia ed esecuzione agli stessi.

La legge del 1859 riservava una tale ingerenza diretta al Governo del Re, alla cui approvazione voleva sottoposti i regolamenti locali; la nuova legge del 1865 demandò invece più logicamente una tale attribuzione alle Deputazioni provinciali, riservando soltanto al Governo un semplice diritto di *veto*, unico avanzo dell'antico sistema, e che pure trova ancora avversari nei cultori delle dottrine amministrative, come segno di accentramento e di preponderanza soverchia del potere centrale sui poteri locali.

Checchè ne sia, ben notevole vantaggio si conseguì poichè le innovazioni arrecate alla precedente legge comunale ebbero per effetto di sottrarre i Comuni all'ingerenza diretta e necessaria del

(1) *Riv. Amm.* XXVIII, pag. 900.

(2) Corte di Cassassione di Napoli, 14 giugno 1882. (*Boll. Amm.* 1882, . 24).

Governo per tutti i regolamenti dei tributi locali, sostituendovi invece la sorveglianza di un potere più vicino, più pratico dei vari bisogni e delle particolari esigenze.

Così si è diminuito quell'accentramento che in forza delle citate disposizioni di legge richiamava necessariamente all'esame del Ministero gli innumerevoli regolamenti locali, accentramento non del tutto scomparso nella legge vigente, e che aveva fatto già osservare argutamente al deputato Sartoretti che « *quasi tutti i cani del Regno hanno avuto l'onore di attirare sopra di se l'attenzione del Consiglio di Stato!* »

72. L'*approvazione* è una formalità integrante dell'atto del Consiglio comunale nei casi in cui è richiesta, come appunto in tema di regolamenti; e deve essere impartita con apposito decreto senza del quale la deliberazione non è perfetta, e non può ricevere legale esecuzione (1). Il relativo decreto deve essere motivato e firmato dal Presidente della Deputazione, dal Relatore e dal Segretario (2).

Per l'approvazione non è fissato alcun termine, bastando che questa si ottenga prima di mettere in esecuzione il deliberato del Consiglio (3). Da nessuna decorrenza di tempo si può indurre una approvazione presunta, dovendo questa essere espressa (4), a differenza di quanto succede per le deliberazioni sottoposte al semplice *visto* del Prefetto, a riguardo delle quali l'approvazione può derivare dal semplice fatto di non essersi entro un termine prefisso provveduto all'annullamento o sospensione delle deliberazioni (5).

73. Nell'esercizio delle funzioni stabilite dalla legge, la Deputazione ha diritto di esaminare i regolamenti non solo dal lato della legalità, ma anche da quello della semplice convenienza: sotto il quale riguardo, se giudice naturale è il Consiglio comunale, ciò non impedisce però che di questa indagine si preoccupi anche la Deputazione (6).

Essa ha inoltre diritto non solamente di negare l'approvazione ma di indicare eziandio le modificazioni che secondo il suo giudizio siano necessarie a farsi nei regolamenti prima che siano approvati: poichè una tale facoltà non è esclusa dall'art. 138 dell

(1) Decis. Minist. 30 novembre 1850 (*Riv. Amm.* 1851, p. 38)

(2) Circolare Minist. Int. 20 marzo 1860.

(3) Parere Cons. di Stato 20 marzo 1862 (*Legge* 1862, p. 20).

(4) Consiglio di Stato 27 aprile 1869 (ASTENGO, *Illustrazioni*, pag. 781

(5) Art. 134 legge comunale.

(6) Consiglio di Stato 2 agosto 1870 (*Legge* X, II. 364) — Parere [illegible] marzo 1871 adottato — Parere 30 settembre 1868.

egge e sopratutto è consona alla missione assegnata alla stessa :ome *autorità tutoria*. Ben inteso però che le Deputazioni hanno acoltà di *suggerire* quei temperamenti e modificazioni che credono lel caso, e non mai di imporli.

Una tale massima fu sancita da ripetuti pareri del Consigio di Stato, nei quali però mentre si riconobbe la suddetta facoltà, si insistette nel raccomandare alle Deputazioni di farne un uso assai emperato, al fine di lasciare ai Comuni la maggior libertà in cose he ordinariamente toccano interessi, abitudini e necessità affatto ocali (1).

74. La tariffa non si può considerare quale atto distinto dal egolamento, attesa la stretta connessione che vi ha tra questi lue atti in guisa da non potere sussistere l'uno senza dell'altro. l regolamento per essere completo, deve contenere non soltanto e norme di procedimento per la distribuzione e l'esazione dell'imosta ma ben anche la misura della tassa stessa e l' indicazione lei generi che ne sono colpiti; per modo che la tariffa sebbene i estenda qualche volta in foglio separato, non è però che una manazione del regolamento, ne forma anzi parte integrante ed ssenziale; e come tale fu considerata anche dal Ministero delle inanze nelle sue istruzioni 10 settembre 1865 per l'approvazione lei regolamenti delle imposte comunali.

Giustamente pertanto il Consiglio di Stato con pareri 18 maggio 867, 30 settembre 1868 e 4 giugno 1869, ritenne che la tariffa, ostituendo un tutto col regolamento, trovasi contemplata dal n. 5 lell'art. 138 della legge comunale, il quale assoggetta all'approvaione della Deputazione provinciale i regolamenti dei dazi e delle mposte; come del resto si ammette in pratica costantemente (2).

75. Le semplici modificazioni alla tariffa e ai regolamenti devono essere approvate ad ogni volta dalla Deputazione. La tariffa un tutto complesso e non può nel suo insieme essere alterata enza l'osservanza delle norme stabilite dalla legge: lo stesso di:asi dei regolamenti.

In questo caso però la Deputazione non ha facoltà solo di prenlere in esame le parti modificate, ma può riesaminare tutto il comlesso, per conoscere se dopo la fatta variazione l'armonia fra le liverse parti sussista ancora (3).

76. Quando però la Deputazione creda di negare l'approvazione, l relativo decreto deve essere motivato, affinchè il Consiglio co-

(1) Consiglio di Stato 2 maggio 1871 (*Legge* XI II. 244) 2 ottobre 1875 *Man.* XIV. 346; *Giurispr. Cons. di Stato* I. 574)

(2) Nota Minist. 19 novembre 1870 (*Riv. Amm.* 1871, p. 140).

(3) Parere Consiglio di Stato 18 maggio 1867 (*Riv. Amm.* XVIII, p. 579.)

munale, possa ove lo creda, introdurre le variazioni che possono essergli suggerite dall'autorità tutoria (1).

77. La restituzione in vigore di una tassa la cui attuazione era cessata, e del relativo regolamento e tariffa, deve considerarsi come nuova tariffa e nuovo regolamento; e soggetto il tutto perciò all'approvazione prescritta (2). Il lasso di tempo trascorso, le condizioni mutate possono aver reso non utile, ciò che prima era sembrato tale, e fallirebbe lo scopo della legge, se in questo caso si potesse derogare alla regola generale.

78. Nell'ordine amministrativo qualunque autorità abbia commesso un errore, può ripararlo con un altro atto o provvedimento. Quindi la Deputazione può revocare una deliberazione anteriore con altra posteriore. — Nè questa facoltà della Deputazione trova ostacolo nelle disposizioni speciali stabilite dal codice di procedura civile in ordine ai giudici che non possono più rinvenire sui propri giudicati, perchè ben diversi sono i principii che regolano le funzioni della magistratura amministrativa e della giudiziaria (3).

79. Alla mancanza dell'approvazione dei regolamenti da parte della Deputazione provinciale, non può supplire il *visto* del Prefetto o la fatta pubblicazione del regolamento stesso — il quale privo della formalità sostanziale voluta dall'art. 138 della legge comunale e 67 del relativo regolamento, è radicalmente nullo e improduttivo di effetti (4).

§ 2,

L'annullamento dei regolamenti comunali per parte del Governo.

80. Fin qui dell'ingerenza ordinaria della Deputazione in tema di regolamenti comunali. Diremo ora dell'ingerenza eccezionale straordinaria riservata al Governo del Re.

A restituire ai Comuni l'antica autonomia venne tolta la necessità dell'assenso del Governo per gran numero di atti, pei quali legge del 1848 ne faceva una condizione indeclinabile della loro validità ed efficacia. E per quelle stesse materie, nelle quali l'obbligo dell'approvazione governativa è mantenuto, oltrechè essa ordinario assume la forma di semplice *veto*, il modo stesso di concederla implica la ricognizione dell' indipendenza dei Comuni

(1) Parere Cons. di Stato 31 luglio 1866 adottato.

(2) Parere Cons. di Stato 18 novembre 1861 (*Legge* 1862, n. 3).

(3) Parere del Consiglio di Stato 24 aprile 1866 (*Man. Amm.* 186, p. 240).

(4) Cass. Torino 30 luglio 1875 (*Riv. Amm.* XXVI, 573)

non circoscritta da altri limiti fuori di quelli consigliati dalla necessità di mantenere salva l'unità politica dello Stato.

A termini dell'art. 138 il Prefetto è tenuto a trasmettere al competente Ministero copia dei regolamenti approvati dalla Deputazione provinciale e che siano relativi alle materie di cui al numero 5 (materie di imposte). Il Ministero, udito il Consiglio di Stato, può annullarli in tutto od in parte, in quanto siano contrari alle leggi e ai regolamenti generali.

Nella pratica occorre spesso una confusione in ordine all'invio dei regolamenti piuttosto ad uno che ad un altro degli uffici del Ministero.

Una circolare ministeriale diede le seguenti norme in proposito (1).

Alla Direzione generale delle imposte dirette è riservata la sorveglianza e l'esame delle tasse locali d'indole delle dirette, e cioè di quelle sulle bestie da tiro, da sella e da soma, sui cani, sul valore locativo, sugli esercizi e rivendite, di licenza, sulle vetture e domestici, i cui regolamenti devono essere alla medesima inviati in doppio esemplare, con note separate e distinte per ogni singola tassa, e corredati delle relative deliberazioni consigliari, dei decreti di approvazione della Deputazione provinciale e di tutti quegli altri documenti, che avessero attinenza ai medesimi.

Le altre tasse e dazi, di cui ai n. 1, 2 e 3 dell'art. 118 della legge comm. e prov., sono di competenza della Direzione generale delle gabelle, alla quale dovranno esclusivamente inviarsi i regolamenti e deliberazioni relative.

Circa alle tasse di famiglia e fuocativo e sul bestiame, per le quali, dopo che i relativi regolamenti deliberati a mente di legge dalle Deputazioni provinciali, sono stati approvati con decreto reale, il Ministero non vi ha più alcuna ingerenza, salvo il caso degli aumenti o diminuzioni delle tariffe in essi stabilite. E quindi i regolamenti speciali, che i Comuni intendessero di compilare sulle traccie di quelli generali, per loro uso, non debbono trasmettersi al Ministero, giacchè per questi non è applicabile il mentovato art. 138 della legge comunale.

Nessuna legge dà facoltà ai prefetti di togliere efficacia ai regolamenti municipali, approvati nelle forme volute, essendone solo demandata la approvazione alle Deputazioni provinciali, e riservata ai Ministeri competenti la facoltà di annullarli in tutto od in parte.

Quindi, se un Prefetto ritiene incompatibile con le vigenti disposizioni un regolamento comunale, compilato e debitamente

---

(1) Circolare della Direz. Gen. delle imposte dirette, 7 settembre 1871, (*Riv. Amm.*, anno 1871, n. 854).

approvato dalla Deputazione, e crede che debba essere modificato, non può decretarne l'annullamento, ma deve denunziarlo al Governo per le decisioni di sua esclusiva competenza (1).

81 Una sostanziale differenza corre però tra l'approvazion della Deputazione e quella del Governo, della quale è il caso di fai cenno. La Deputazione pronuncia come in seconda istanza sulla convenienza del tributo e su tutto quel complesso di fatti che possono averne determinato l'imposizione, non escluso l'elemento della legalità; invece il Governo non si pronuncia più propriamente se non in quanto possa il regolamento tributario ravvisarsi *contrari alle leggi ed ai regolamenti generali* (2). In secondo luogo l'approvazione della Deputazione deve risultare da un atto positivo mentre invece la parte che spetta al Governo è più che altro negativa, e si estrinseca nel solo diritto di *veto*.

82. Ma per quanto limitata ad un semplice diritto di *veto* l'ingerenza del potere esecutivo, non è per questo meno efficace; poiché se l'approvazione del Ministero non è necessaria a dare giuridica esistenza e vigore ai regolamenti comunali, quando però intervenga il *veto* governativo, essi vengono colpiti di piena nullità. E quantunque non sembra davvero esserne il caso, tuttavia sarà bene riferire una decisione della Corte di Cassazione di Napoli la quale appunto ritenne essere senza limiti questa facoltà del Governo di annullare i regolamenti in disamina.

« Or una volta che il real Decreto 17 dicembre 1869 ha annullato quel regolamento per la riscossione appunto del dazio in parola è evidente come sia venuta meno la base ed il titolo all'esazione dello stesso, e come sia cessato il bisogno di ogni altro esame di merito sulla questione. L'unica ricerca è di sapere se questo decreto del Re abbia autorità di legge *in subjecta materia*. Ma ciò risponde l'art. 138 della legge comunale e provinciale, il quale attribuisce espressamente al potere governativo, e senza limitazion di tempo, la facoltà di annullare i regolamenti municipali per l riscossione dei dazi di consumo, tutte le volte che li reputi contrari alle leggi e ai regolamenti generali. L'esercizio di quest facoltà è adunque una promanazione e un esplicamento del poter legislativo, e quindi ne impronta la stessa autorità. Nè si obbietti che il regolamento 10 novembre 1867 fu già approvato dalla Deputazione provinciale. Si rammenti che i dazi di consumo sono dati ai Municipi per via di concessione; ma sotto un doppio limite, ch siano approvati dalla Deputazione provinciale, e che il Govern possa sempre inficiarli, ove li creda contrari alla legge. Di guis

(1) Parere del Consiglio di Stato, 28 dicembre 1882, adottato.
(2) Cassazione Napoli 24 agosto 1870 (*Gazz. Proc.* V, 388).

che, verificato che l'una delle due condizioni è d'ordine superiore e quindi prevalente ed assorbente, tanto meno giova osservare che il decreto del 17 dicembre 1869 è posteriore alla sentenza impugnata, perciocchè è la *lex superveniens* la quale *firmat jus* e che spiega influenza nei giudizi pendenti in qualunque stadio s'incontri quando cade appunto sull'oggetto della disputa » (1).

83. Fu fatta questione se la facoltà riservata al Ministero, udito il Consiglio di Stato, possa estendersi oltrechè all'annullamento, a *modificare* semplicemente i regolamenti locali. E fu da taluno proposta una soluzione affermativa sul riflesso che nel più doveva comprendersi il meno, e coll'appoggio anche dell'art. 107 del Regolamento per l'esecuzione della legge comunale.

Il citato articolo così dispone:

« Il Governo del Re può in qualunque tempo dichiarare con de-« creto reale, e sentito il parere del Consiglio di Stato, la nullità « delle deliberazioni di cui nell'art. 227 della legge.

« Può similmente *modificare* i regolamenti che vengono delibe-« rati dai Comuni e dalla Provincia, quantunque ne sia delegata « l'approvazione alle Deputazioni provinciali od altra autorità.

« A tale effetto sarà sempre trasmessa copia dei regolamenti ap-« provati al Ministero competente.

« Il provvedimento del Re emana tanto sopra ricorso, come per « iniziativa del Governo. »

Ma è evidente la fallacia dell' argomentazione poichè quando si riconoscesse nel potere esecutivo il diritto di *modificare*, si snaturerebbe l'indole stessa del diritto di veto e si renderebbe attiva un'ingerenza che il legislatore preordinò e volle semplicemente passiva, come appare dal contesto dell'art. 138. E per conseguenza deve ritenersi contrario alla legge e quindi inconstituzionale in tal parte l'art. 107 citato del regolamento. — Il Consiglio di Stato cui fu deferita la questione, la decise in tal senso con parere 27 giugno 1866, pronunciato a sezioni riunite (2), dichiarando *incostituzionale* l'art. 107 del citato regolamento, *in quanto concede al Ministero una facoltà non scritta nella legge,* e pronunciando di conseguenza che niun'altra facoltà compete allo stesso fuor quella di *annullare* il regolamento: potendo bensì rinviarlo al Comune perchè lo *modificassse* ove fosse del caso per ripresentarlo alla sua sanzione una volta modificato, ma non potendo di sua iniziativa imporre o stabilire le modificazioni stesse.

84 È a ritenersi che l'art. 138 n. 5 parla di annullamento in *tutto* o in *parte*. Quindi quando un regolamento in una sola parte

---

(1) 24 agosto 1870 (*Nuova Giurispr. amm.*, ann. 1869, pag. 529).
(2) Astengo (*Nuove Illustrazioni*, pag. 799).

offenda la legge e la rispetti nel resto, sarà il caso dell'annullamento parziale, dovendo anche in argomento applicarsi la massima *utile per inutile non vitiatur*. Epperciò fu ripetutamente deciso che l'annullamento di alcune disposizioni lascia intatte tutte le rimanenti non annullate.

85. Crediamo finalmente dovere ribadire un concetto, qualche volta violato dalla giurisprudenza e che deriva dalla stessa indole delle facoltà riservate al potere esecutivo: ed è che se colla sua *disapprovazione* il Ministero può annullare in tutto o in parte un regolamento, la sua *approvazione* non è affatto necessaria alla legalità del regolamento stesso; e quindi i cittadini non potrebbero eccepire il difetto dell'autorizzazione ministeriale per rifiutarsi di ottemperare alla tariffa e regolamento, come giustamente ritiene la Cassazione di Torino per le seguenti considerazioni:

« Attesochè se per i regolamenti sui dazi e sulle imposte comu-
« nali, sulla igiene e sulla edilità e sulla polizia locale, attribuiti
« dalla legge ai Comuni, l'art. 138 della legge 20 marzo 1865 di-
« spone che i medesimi dopo l'approvazione della Deputazione
« provinciale siano trasmessi per copia al Ministero competente il
« quale, udito il Consiglio di Stato, ha la facoltà di annullarli in tutto
« o in parte quando li riconosca contrari alla legge e ai regolamenti
« generali, da ciò non deriva però che per rendere detti regolamenti
« esecutorii, *sia necessario attendere che il Ministero li abbia san-*
« *zionati con apposito decreto, ovvero che dal giorno della tra-*
« *smissione al Ministero sia trascorso un termine sufficiente per*
« *far presumere che il Ministero non abbia voluto proibirne la*
« *esecuzione, ovvero almeno che i regolamenti gli sieno stati ef-*
« *fettivamente trasmessi*. — Quanto alla sanzione espressa si è sopra
« avvertito non esistere nella legge disposizione che la richieda.
« Quanto alla sanzione presunta, se la legge l'avesse voluta, avrebbe
« anche fissato un termine, trascorso il quale si dovesse ritenere
« come intervenuta; come fece per le deliberazioni di prima ca-
« tegoria non soggette che al visto del prefetto o del sotto-pre-
« fetto.

« L'approvazione della Deputazione fu ritenuta dalla legge suf-
« ficiente garanzia, senza togliere al Ministero competente di spin-
« gere la sua autorità fino a riformare i regolamenti comunali
« contrari alla legge, tuttochè approvati, ma non in via di *censura*
« *preventiva*, sibbene in via di *censura repressiva* » (1).

E la stessa massima adottò anche la Cassazione di Palermo ripetendo che diventano esecutori appena approvati dalla Deputazione provinciale i regolamenti comunali, non essendo richiesta

(1) Cass. Torino 22 dicembre 1871 (*Giurisp. T.* Anno 1872, pag. 65).

l'approvazione dei medesimi dal Ministero; il quale sentito il Consiglio di Stato può soltanto annullarli in tutto o in parte, qualora siano contrari alle leggi (1).

Dal che si deve dedurre come corollario che, mentre il voto favorevole della Deputazione è condizione il cui avvenimento fa sospendere l'efficacia legale dei regolamenti, la non approvazione del Ministero è piuttosto una condizione risolutiva da cui può all'occorrenza derivare la nullità dei regolamenti stessi ma che non ne impedisce nel frattempo l'attuazione.

86. L'annullamento di tutto o di parte di un regolamento municipale, è un vero atto di giurisdizione attribuito al Governo.

Tale atto deve avere la forma di decreto e rimanere in originale presso l'autorità da cui emana come le sentenze che si conservano presso i tribunali che le proferiscono.

Non dovranno simili decreti essere registrati da qualsiasi altra autorità. La necessità di un decreto è evidente se si considerano i termini coi quali si esprime la legge organica del Consiglio di Stato (2) laddove è detto che quando il parere del Consiglio stesso è richiesto per legge (come lo è per l'annullamento totale o parziale dei regolamenti locali) in tal caso *udito il parere del Consiglio di Stato* si provvede con decreto reale.

87. Non è necessario però che il relativo decreto reale sia inserito nella *Raccolta degli atti* del Governo e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale del Regno*; basta che il decreto medesimo sia stato portato a notizia dei cittadini del Comune, mediante pubblicazione all'albo pretorio (3).

88. I Consigli comunali deliberano ad ogni anno sul bilancio

---

(1) Corte Cassazione Palermo 2 maggio 1881 (*Man. Amm.* XX, p. 317.)

(2) Art. 8.

(3) Cass. di Roma, 6 aprile 1881. — (*Mon. dei Trib.*, 1881, n. 24, 25). Questa decisione è conforme alla giurisprudenza costante, nel ritenere che trattandosi di provvedimenti che non interessano la generalità dello Stato, basti ad attribuire loro forza di legge la pubblicazione fattane all'albo pretorio del Comune.

A schiarimento delle tesi sancita dalla Cassazione, devesi avvertire che il regolamento su cui si pronunciò era stato approvato sotto l'impero della legge comunale in data 23 ottobre 1859, la quale all'art. 132 disponeva che i regolamenti municipali dovessero tutti essere approvati con decreto reale.

Ora invece per l'articolo 138 della legge 20 marzo 1865, tale facoltà è riservata alla Deputazione provinciale, come vedemmo, e solo il Ministero può, udito il Consiglio di Stato, annullarli in tutto od in parte, in quanto sieno contrari alle leggi e regolamenti generali. — Ma però sta egualmente che ogni qualvolta si verifichi il caso di un decreto di annullamento, non è necessario alla sua validità l'inserzione nella raccolta degli atti del Governo.

attivo e passivo (1), e può essere benissimo che annualmente vengano riconfermate le stesse tasse e tariffe di cui all'art. 87. Ora sarebbe inutile formalità, nel caso di conferma di un precedente regolamento, sottoporre lo stesso alla governativa sanzione.

Il Ministero delle finanze con circolare 2 dicembre 1872 ha dichiarato in via di massima non necessario presentare annualmente all'omologazione del Ministero stesso i regolamenti delle tasse comunali, quando si tratti di semplici riproduzioni di precedenti regolamenti già sottoposti al Governo, senza che vi siano variazioni od aggiunte.

Tale norma direttiva è consentanea alle disposizioni di legge, e merita di essere accolta con favore speciale, non essendo poco il tempo che le Amministrazioni municipali vi guadagnano coll'uniformarvisi.

Ecco la circolare nella sua integrità:

« Il sottoscritto ha più di una volta osservato che in generale i Comuni del Regno riproducono annualmente all' omologazione ministeriale i regolamenti concernenti l'applicazione delle tasse loro consentite dagli art. 118, n. 4 della legge comunale, 16 e seguenti del Decreto Legislativo 28 giugno 1866, n. 3023, e 1, 2, 3, dell' all. 0 alla legge 11 agosto 1870, n. 5784, nonostante che siano già stati omologati nell' anno precedente, e senza che la ripresentazione sia giustificata da qualche variazione introdotta nei medesimi.

« Questo rinvio è assolutamente inutile, dacchè una volta approvato ed omologato lo speciale regolamento, l'applicazione della tassa si intende necessariamente continuativa di anno in anno, nè altra formalità occorre, *salvo il caso di interruzione dell'imposta o di modificazioni nei rispettivi regolamenti.*

« E pertanto nello scopo di risparmiare sia ai Comuni, che alla Prefettura, ed al Ministero un inutile e lungo lavoro ed un giro vizioso di carte, il sottoscritto ha creduto opportuno di richiamare su di ciò l'attenzione dei signori Prefetti e di pregarli ad avvertirne i Comuni della Provincia.

« Cotesta Prefettura intanto dal canto suo si asterrà quindi innanzi dall' inviare al Ministero quelle deliberazioni municipali che portassero conferma pura e semplice delle tasse locali già in vigore, e la riproduzione di quei regolamenti stati già omologati; e riserverà l'adempimento della prescrizione di cui all'ultimo capoverso dell'art. 138 della precitata legge comunale e provinciale ai *nuovi regolamenti per l'applicazione di quelle imposte che si vogliono dai Comuni attivare, e di quelle deliberazioni muni-*

(1) Art. 84 legge com. e prov.

cipali colle quali si arrecano modificazioni a quelli già approvati dalla Deputazione provinciale e muniti della omologazione ministeriale » (1).

89. A complemento della materia riputiamo finalmente utile riprodurre una circolare del Ministero delle Finanze pubblicata dopo la promulgazione della legge comunale 20 marzo 1865, circolare che porta la data del 10 settembre 1865. Essa dà le norme e le disposizioni generali da osservarsi dai Comuni nel deliberare i regolamenti delle imposte autorizzate dagli alinea 2, 3 e 4 dell' articolo 118 della legge comunale, senza occuparsi dei dazi e delle sovrimposte, perchè pei primi provvedono appositi regolamenti e istruzioni, e le seconde sono governate da leggi speciali.

Condizione finanziaria del Comune. — La facoltà d' imporre i suaccennati balzelli è ordinariamente condizionata all'insufficienza delle entrate del comune a sopperire ai pesi di cui è gravato, non contando però fra le medesime la sovrimposta alle contribuzioni dirette. Ogni deliberazione consigliare d'imposizione deve quindi essere giustificata col prospetto dimostrante la situazione finanziaria del Comune dell'ultimo esercizio approvato.

Non si richiede l'accennata situazione quando si tratti dell'istituzione dei diritti di peso, di misura o d'affittamento di banchi pubblici, poichè i medesimi si risolvono piuttosto in un correspettivo dovuto da coloro che se ne vantaggiano.

Competenza esclusiva dei consigli comunali per l'adozione dei regolamenti e tariffe. — Tanto l'istituzione delle tasse, quanto l'adozione e variazione dei regolamenti e tariffe non può farsi che per deliberazione del consiglio comunale, regolarmente pubblicata e corredata del certificato di pubblicazione e delle opposizioni che fossero state presentate.

Alle giunte municipali non spetta che di preparare e sottoporre alle deliberazioni del consiglio i relativi progetti.

Esse potranno soltanto deliberare in caso di straordinaria e giustificata urgenza, e che non si possa provvedere nemmeno con una convocazione straordinaria del Consiglio.

Contenuto dei regolamenti. — Ogni regolamento deve contenere:

1. L'enunciazione della tassa;

2. La sua misura, ossia la tariffa.

3. L'indicazione del tempo e del luogo pel pagamento, e delle persone che vi sono soggette;

---

(1) Circolare Ministeriale. V. ASTENGO *Dazi e Imposte*, pag. 609.

4. L'obbligo dei registri a madre e figlia pel rilascio delle bollette e quitanze di pagamento;

5. L'obbligo di cauzione o del deposito in caso di contestazioni da parte dei contribuenti;

6. L'epoca in cui il regolamento deve andare in vigore;

7. Ed in generale le prescrizioni necessarie ad assicurare l'esazione della tassa.

Ogni regolamento suole inoltre accennare altre norme da seguirsi:

1. Pel procedimento contravvenzionale, ossia per la competenza delle cause;

2. Pel componimento delle contravvenzioni;

3. Per le pene d'applicarsi ai contravventori;

4. Per la prescrizione dell'azione penale;

5. Infine pel riparto del prodotto delle ammende e delle transazioni.

Procedimento contravvenzionale. — Le competenze per la cognizione delle cause contravvenzionali non potranno determinarsi che a sensi del capo VIII (art. 147) della nuova legge comunale e delle altre leggi relative.

Nei regolamenti non conviene adoperare le parole *cause criminali* (?), poichè le cause cui si allude non possono essere che contravvenzionali.

Transazioni. — L'accettazione delle oblazioni a transazione delle cause contravvenzionali non può essere fatta che dal sindaco, al quale è esclusivamente demandata dall'art. 148 della legge suddetta.

Non fissando la legge alcun limite riguardo all'accettazione di tale obblazione non si possono stabilire restrizioni nel regolamento.

Siccome poi la legge non toglie che il componimento possa farsi a qualunque stadio della causa e nemmeno dopo proferita la sentenza, così sarebbe inutile mettere limiti a questo proposito.

Pene. — Le pene per le contravvenzioni ai regolamenti di imposte locali sono quelle di polizia sancite dal codice penale, giusta l'articolo 146 della nuova legge comunale, per cui nei regolamenti non possono specificarsi che i fatti e le omissioni da considerarsi come contravvenzioni.

Le pene poi sono applicate dal giudice a termini della legge.

Sequestro. — Gli oggetti della contravvenzione possono essere sequestrati a garanzia dei diritti, delle pene e delle spese del processo, fino a che non sia prestata altra idonea cauzione.

Confisca. — La confisca degli oggetti della contravvenzione non può comminarsi, a termini dell'art. 74 del codice penale, fuorchè nei casi in cui ciò è espressamente stabilito dalla legge.

Recidiva. — Le pene essendo determinate dalla legge, ed essendo riservata al giudice la valutazione delle circostanze nella

loro applicazione nei regolamenti, non occorre stabilire pene speciali pei casi di recidiva.

Prescrizione dell' azione penale. — Così non si può nei regolamenti abbreviare od allargare i termini per la prescrizione dell'azione penale stabiliti dall'art. 140 del codice penale, cioè di un anno avanti la prolazione della sentenza di condanna, e di due anni dopo la medesima.

Prodotto delle ammende e delle transazioni. — Il prodotto delle ammende e delle transazioni a tenore della legge 26 gennaio 1865, numero 2134, spetta interamente al Municipio, con facoltà di concederne un'aliquota parte agli scopritori della contravvenzione.

Ufficio di riscossione e relativo orario. — Alla giunta od al sindaco si riserva di notificare al pubblico gli uffici di riscossione e l'orario che debbono osservare.

Nell'interno dell'uffizio devesi costantemente tenere esposto il regolamento, la tariffa e le successive variazioni.

Enunciazione della tassa. — Nell'enunciazione della tassa devesi indicare in modo chiaro e preciso la specie dell'imposta o del diritto, ossia gli oggetti tassati.

Devesi inoltre specificare, se trattasi d'imporre la tassa, o soltanto di riformare il regolamento o la tariffa.

Tariffe. — La tariffa è parte essenziale del regolamento; vi suole essere estesa in fine, quantunque talvolta anche in foglio separato.

Essa deve indicare chiaramente due cose:

1. Gli oggetti tassati, ripartiti, se occorre, in tanti articoli.

2. La misura della tassa, ossia la somma da pagarsi per ogni unità di peso, di misura o di numero.

La tariffa deve esprimersi in pesi, misure e monete metriche decimali, giusta il sistema inaugurato dalle vigenti leggi sui pesi e sulle misure.

Vi si potrà però aggiungere il ragguaglio colle misure locali.

Rispetto alle quantità degli oggetti tassati la tariffa deve essere basata sopra unità intere e non frazionarie.

Nel còmputo delle quantità di peso o di misura, trattandosi di diritti assai tenui, sovente le frazioni si computano per unità intere, ovvero le maggiori di mezza unità si prendono per intere e si trascurano le altre. Queste avvertenze si vogliono aggiungere in margine alla stessa tariffa in forma di note, in difetto il diritto si pagherà in proporzione delle quantità verificate.

Vi si aggiungono talora altre note di spiegazione, purchè sieno poche e brevi; se occorrono maggiori spiegazioni, debbono inserirsi nel regolamento.

La tariffa non può mai limitarsi a stabilire un *maximum* ed un

minimum di diritto, ma deve determinarne la precisa misura da riscuotersi.

Del pari non può darsi facoltà al comune di aumentare l'entità del diritto secondo le esigenze del bilancio. Ogni aumento deve essere deliberato ed approvato a termini di legge.

Limiti delle privative comunali. — Le privative concesse dalla legge ai comuni debbono escludere ogni carattere coattivo, non potendosi imporre l'obbligo ai privati di valersi del peso, della misura e dei banchi pubblici, nè proibire loro di servirsi di quelli di loro spettanza per uso proprio.

Metodi di riscossione. — I comuni possono riscuotere le imposte comunali o direttamente a mezzo dei loro impiegati o commessi, o cedendone la riscossione in appalto (1).

Contestazioni. — Insorgendo quistioni sul senso o sull'applicazione delle tariffe dovranno i contribuenti depositare o garantire i diritti loro richiesti, salve le loro ragioni che potranno esperire tanto in sede amministrativa che giudiziaria.

I termini pei reclami non potranno essere minori di quelli portati dalla legge generale.

Pubblicazione del regolamento. — Ogni regolamento deve indicare il giorno in cui entrerà in vigore; non portando questa disposizione, si intenderà aver effetto il giorno dopo la sua pubblicazione.

Deve inoltre indicare la data della deliberazione provinciale con cui fu approvato.

Sezione II.

Regolamenti provinciali.

90. *I regolamenti per le tasse di fuocativo e del bestiame sono di competenza della Deputazione provinciale.*
91. *Motivi della nuova disposizione. Legge 26 luglio 1868.*
92. *Latitudine che devono avere le tariffe provinciali.*
93. *I regolamenti provinciali sono la vera legge della tassa.*

90. Nella legge comunale del 1865 non esistevano altri regolamenti locali per l'applicazione delle tasse comunali all'infuori di quelli da deliberarsi dai Consigli dei rispettivi Comuni. Colle leggi successive però fu derogato alle norme stabilite negli art. 87 e 118 della legge comunale e provinciale, per le quali spettava al Consiglio comunale di deliberare sui regolamenti, sotto riserva dell'approvazione espressa della Deputazione. La legge 26 luglio 1868 (2)

(1) Modificato questo principio in seguito alla vigente legge sulle imposte dirette 20 aprile 1871, n. 192, serie 2ª.

(2) Art. 8.

stabilì che le Deputazioni provinciali dovessero esse formare i regolamenti da sottoporsi al Governo del Re, per l'applicazione delle nuove tasse di famiglia e sul bestiame, nell' intento di assicurare maggiore unità e regolarità nella materia.

91. Il nuovo sistema parve ad alcuni un regresso e quasi una diminuzione di capo dell'autonomia dei Comuni; il legislatore dichiarò che intendeva invece unicamente a rendere più corretta l'imposizione dei tributi locali, e a dare una garanzia maggiore ai contribuenti.

È a riflettere che il primitivo progetto ministeriale conteneva una disposizione anche più grave, in quanto lasciava ai Consigli provinciali la facoltà d'imporre quelle tasse sia di propria iniziativa, sia a proposta dei Consigli comunali (1).

Come era naturale, questa disposizione diede luogo ad una vivissima discussione in quanto si vedevano in parte modificate le disposizioni degli art. 118 e 138 della legge comunale e provinciale che deferiscono ai Consigli comunali la facoltà d'imporre le tasse locali, e di deliberare i regolamenti relativi. Però furono decisive le spiegazioni fornite dal relatore Sella, il quale dimostrò la convenienza di derogare alla regola generale, limitando i diritti dei Comuni a deliberare la semplice imposizione delle sovradette tasse e demandando la facoltà di stabilire i relativi regolamenti alle Deputazioni provinciali, per trattarsi di imposte che anticamente erano erariali e che non potevano senza qualche limitazione essere interamente abbandonate ai Comuni.

92. Di questi principii è una logica conseguenza la facoltà nelle Deputazioni provinciali di inserire nel regolamento la graduazione delle tasse in discorso con una certa latitudine perchè i Comuni a seconda dei loro bisogni possano valersene senza troppo aggravare i contribuenti. Ed è ciò che si fece nei regolamenti che finora riportarono la sovrana sanzione, ove si vede appunto prescritto un *maximum* ed un *minimum* alla tariffa delle anzidette tasse; lasciata nel resto facoltà ai Comuni di scegliere entro così fatti limiti la misura della tassazione, secondo le loro particolari convenienze e i bisogni della loro finanza.

93. La legge del 1868 non prescrive nemmeno le norme generali e i criteri essenziali da aversi per guida nella organizzazione della tassa, rimettendosene pienamente alle Deputazioni.

È inutile accennare che per effetto di questa delegazione l'atto del potere esecutivo rappresentato dalla Deputazione, riveste il carattere e la efficacia di una vera legge.

I regolamenti per le tasse di famiglia e fuocativo e sul bestiame

(1) *Att. Uff.* Camera dei Deputati, 1868, p. 3918.

sono di natura affatto speciale e propriamente legislativo; non sono regolamenti fatti per l'esecuzione di una legge, ma sono la legge stessa di quelle tasse che il potere legislativo non fece, e mandò ad altri di fare (1). È perciò che questi regolamenti devono essere approvati con decreto reale sentito il Consiglio di Stato; mentre pei regolamenti relativi ad altre tasse comunali, deliberati dai Consigli comunali, ciò non è richiesto (2).

Sezione III.

I regolamenti governativi.

94. *Regolamenti governativi per la tassa sul valore locativo, esercizi e rivendite, fotografie, ecc.*
95. *I regolamenti governativi non escludono l'esistenza dei regolamenti comunali.*
96. *Sempre necessaria l'approvazione della Deputazione ai regolamenti locali.*

94. Già fino dal 1866, quando si stabilì la tassa sul valore locativo, il Governo si riservò esso stesso la pubblicazione del relativo regolamento per l'esecuzione della legge (3).

Il sistema per un momento fu abbandonato, quando, nel 1868, nell'istituire la tassa di fuocatico e bestiame, furono incaricate le Deputazioni di compilare, per ogni Provincia, i singoli regolamenti. Ma ben presto si ritornò ancora al detto sistema dei regolamenti governativi per le tasse di esercizio e rivendite, vetture e domestici (4), e poi ancora successivamente per le tasse sulle insegne e fotografie (5).

95. Era però impossibile che il potere esecutivo riuscisse a dare tutte le norme, che, nella particolarità dei casi, possono occorrere: e fu quindi necessità riservare ai Consigli comunali la facoltà di deliberare regolamenti locali, sulle norme di quelli generali, a cui devono strettamente uniformarsi (6). Con che si venne ad ottenere un triplice inconveniente, e cioè: una legge troppo breve e incompleta nelle sue disposizioni generali, un regolamento governativo, necessariamente inadatto alla varietà delle condizioni

---

(1) Art. 8, legge 26 luglio 1868; parere de lConsiglio di Stato 14 agosto 1877; *Man. Amm.* 1877, pag. 287.

(2) Art. 87, 118, legge 20 marzo 1865; art. 1, 2, 3, legge 11 agosto 1870, alleg. O.

(3) Art. 21, decreto legisl., 25 giugno 1866. n. 3023. Il regolamento fu poi pubblicato il 31 gennaio 1867.

(4) Art. 12, legge 11 agosto 1870, all. *O*, n. 5784.

(5) Art. 9, 10, 11 della legge 14 giugno 1874, n. 1961, serie 2ª.

(6) Art. 12, legge 11 agosto 1870, all. *O*, n. 5784.

locali, e finalmente un regolamento del regolamento (se così può dirsi), quale è quello, che fu riservato ai Comuni, qualche volta imbarazzati a conciliare le disposizioni della legge con quelle dei regolamenti governativi.

Fra i tre sistemi, che a vicenda si adottarono, questo è forse il meno conveniente di tutti e il più complicato: toglie molto alla autonomia dei Comuni e poco aggiunge alla facile e adatta applicazione dei tributi. L'esperienza ha dimostrato che poche e chiare norme legislative, in cui siano riprodotti i caratteri essenziali della tassa, valgono meglio delle disposizioni regolamentari governative, non sempre dappertutto e in tutto applicabili: l'attribuzione di dettare le norme pratiche dell'imposizione doveva essere lasciata ai Consigli comunali, come giustamente si era fatto nella legge comunale del 1865, che aveva un difetto solo, quello cioè della eccessiva concisione; mentre ora, per avventura, coll'adozione dell'ultimo sistema esaminato, si è caduti nell'eccesso opposto.

Quanto poi alle disposizioni dei regolamenti governativi sopra indicati, esse troveranno i loro commenti nella trattazione delle singole tasse.

96. Ripetiamo che il regolamento generale governativo non esclude che i Comuni possano deliberare regolamenti locali; ma aggiungiamo però che anche in tal caso questi ultimi sono sempre soggetti alla sanzione suprema del Governo e all'approvazione della Deputazione provinciale, come abbiamo visto essere regola comune.

CAPO IV.

Prospetto delle imposte comunali — Tasse speciali — Privative — Entrate particolari — Dazi — Sovrimposte.

97. *Il sistema delle imposte locali.*
98. *Varie categorie di imposte.*
99. *Le imposte speciali maggiori: — Tassa di esercizio o di rivendita; di fuocatico; sul valore locativo; sul bestiame.*
100. *Le imposte minori: — Tassa sulle bestie da tiro, da sella, da soma; sui cani; sulle vetture; sui domestici; sulle licenze; sulle fotografie; svlle insegne.*
101. *Le privative comunali. Occupazione di suolo pubblico; affitto di banchi in fiere e mercati; peso pubblico.*
102. *Entrate speciali. — Pedaggi; quote di concorso; fondo speciale per le strade obbligatorie; prestazioni d'opera; tasse sugli utenti, ecc.; decimo sull'imposta di ricchezza mobile; diritti per copie di atti dello stato civile; tasse scolastiche, ecc.*

97 Nell'*Introduzione* (1) trovò posto uno studio sull' evoluzione diremo storica dei tributi locali in Italia: è il caso ora di far precedere alla trattazione speciale delle singole imposte locali, una descrizione sistematica, quasi un elenco, delle varie tasse di cui a suo luogo si determineranno le norme fondamentali, come già furono esposti i principî generali che devono presiedere alla imposizione dei tributi, alla loro approvazione e alla formazione dei relativi regolamenti.

98. Le imposte locali si possono riassumere in cinque categorie od ordini principali:

1° Le imposte locali maggiori;
2° Le imposte minori;
3° I diritti di privativa;
4° Le entrate speciali;
5° I dazi;
6° Le sovrimposte a determinati tributi diretti erariali.

99. Le imposte locali maggiori sono rappresentate da quelle che dal 1866 in poi vennero concedute ai Comuni a supplire il cespite, dapprima diminuito e poscia mancato affatto, delle sovrimposte al tributo diretto sulla ricchezza mobile. E comprendiamo sotto il nome di imposte maggiori quelle atte per loro natura ad una maggiore produttività. E cioè:

Tassa di esercizio o di rivendita di qualunque merce (2);
Tassa di famiglia o di fuocatico (3);
Tassa sul valore locativo delle abitazioni (4);
Tassa sul bestiame (5).

100. Le imposte speciali minori sono quelle acconsentite dalla legge comunale e provinciale, aggiunte alcune altre di non grande importanza che vennero istituite di poi. Enumeriamo le più importanti:

Tassa sulle bestie da tiro, da sella e da soma (6), da non confondersi colla tassa sul bestiame sopra menzionata;

---

(1) Cap. II.

(2) Legge 11 agosto 1870, n. 5784, all. O — regolamento 24 dicembre 1870, n. 6137.

(3) Legge 26 luglio 1868, n. 4513.

(4) Decreto legisl., 28 giugno 1866, n. 3023 — regolamento 31 gennaio 1867, n. 3524.

(5) Legge 26 luglio 1868, n. 4513.

(6) Legge 25 marzo 1865, all. A., art. 118.

Tassa sui cani (1);
Tassa sulle vetture (2);
Tassa sui domestici (3);
Tassa di licenza (4);
Tassa sulle fotografie (5);
Tassa sulle insegne (6).

101. Sotto la categoria delle *privative comunali* si comprendono quei contributi speciali che non hanno carattere di vere imposte forzate, ma rappresentano più che altro un correspettivo volontario per un beneficio volontariamente richiesto ed ottenuto. Tali le seguenti:

Tasse di occupazione di suolo pubblico (7);

Privativa di affittare banchi pubblici in occasione di fiere e mercati (8);

Diritti di peso pubblico (9).

102. Le *entrate speciali* sono costituite da vari cespiti oltre quelli indicati, e che riassumiamo nei seguenti:

Pedaggi temporanei per la costruzione o sistemazione delle strade (10);

Quote di concorso dello Stato e delle Provincie (11);

Fondo speciale per la costruzione delle strade obbligatorie (12), costituito:

1° Da una sovrimposta speciale sulle tasse dirette non eccedente il 5 0[0 delle tasse erariali,

2° Da una tassa speciale sui principali utenti uguale alla sovrimposta di cui al n° precedente,

3° Da prestazioni d'opera degli abitanti del Comune,

4° Da pedaggi,

5° Da sussidì dello Stato e della Provincia, dalle offerte volontarie e dalle vendite d'aree abbandonate;

---

(1) Legge 25 marzo 1865, all. A., art. 118.

(2) Decreto legislativo 28 giugno 1866, n. 3022 — legge 11 agosto 1870 n. 0 — regolamento 24 dicembre 1870, n. 6137.

(3) Ivi.

(4) Ivi.

(5) Legge 14 giugno 1874, n. 1961 — regolamento 22 ottobre 1874, n. 2185.

(6) Ivi.

(7) Legge 20 marzo 1865, all. A, art. 118.

(8) Ivi.

(9) Ivi.

(10) Legge 20 marzo 1865, all. F.

(11) Ivi.

(12) Legge 30 agosto 1868, e regolamento 11 settembre 1870, n. 6021.

Diritti per le copie di atti dello stato civile e certificati re
lativi (1);

Decimo sull'imposta di ricchezza mobile (2);

Tasse scolastiche.

103. Fra i più produttivi dei tributi locali si presentano
dazi di consumo (3), i quali costituiscono un ramo affatto special
nel sistema dei tributi locali, e comprendono:

Dazi comunali;

Centesimi addizionali ai dazi governativi.

Il sistema degli abbuonamenti daziarii rende il Comune debitor
dei dazi governativi, che riscuote contemporaneamente ai da
propri e ai centesimi addizionali.

104 Finalmente la sovrimposta ai tributi diretti immob
liari (4) riesce il complemento di tutto il sistema: e anche pe
essa la riscossione è fatta cumulativamente per conto del Govern
del Comune, come pure della Provincia.

105. Compiuto così il quadro dei varî tributi locali, seguirem
coll'ordine sistematico prestabilito, la trattazione delle singole tas
locali, riuscendo impossibile disporne l'esame cronologicamen
in relazione alle varie epoche in cui furono pubblicate le leg
relative.

(1) R. decreto 15 novembre 1865.

(2) R. decreto 24 agosto 1877, n. 4021.

(3) Legge 3 luglio 1864, n. 1827; legge 20 marzo 1865 all. A; decre
legislativo 28 giugno 1866, n. 3018; legge 28 dicembre 1867; legge
settembre 1868, n. 4576; R. decreto 24 settembre 1868, n. 4633; leg
11 agosto 1870, all L, n. 5784; R decreto 25 agosto 1870, n. 5840; d
creto ministeriale 16 novembre 1870.

(4) Legge 30 marzo 1865, all. A; R. decreto 24 agosto 1877; decre
legislativo 28 giugno 1866; legge 11 agosto 1870; legge 14 giugno 187

TITOLO II.

TASSA DI ESERCIZIO O DI RIVENDITA DI QUALUNQUE MERCE ENTI IMPONIBILI — CRITERI DELLA TASSA — PROCEDIMENTO NELL'APPLICAZIONE.

CAPO I.

La tassa di esercizio o rivendita — Cenni storici — Legge e regolamento del 1870.

06. *Categoria di tasse a cui appartiene quella sugli esercizi o rivendite.*
07. *Cenni strici. Il* vectigal artium; *la* lustralis collatio.
08. *Altre forme di tassa sulle industrie.*
09. *Varie tasse di esercizio, di patente e di commercio, preesistenti all'unificazione del Regno.*
10. *La tassa d'*esercizio *o di* rivendita *istituita colla legge 11 agosto 1870, all. O.*
11. *Lavori parlamentari che precedettero la citata legge.*
12. *Progetto del Governo.*
13. *Progetto della Commissione parlamentare.*
14. *Carattere e natura della tassa di esercizio.*
15. *Analogia e differenze colla tassa di patente.*
16. *Colla tassa di ricchezza mobile.*
17. *Colle imposte di dazio.*
18. *Le* norme principali *da seguirsi nell'applicazione della tassa non furono date dalla legge, ma ne fu demandata la determinazione al potere esecutivo.*
19. *Limiti alla delegazione fatta al potere esecutivo.*
20. *Competenza del potere giudiziario a decidere della costituzionalità delle varie disposizioni del regolamento.*
21. *Il regolamento governativo e i regolamenti locali.*

106. Nei sistemi primitivi tutto il peso delle contribuzioni doette di necessità cadere sulle produzioni della terra, sulle proprietà mmobiliari; ma naturalmente in seguito le produzioni derivanti dlle industrie e dal commercio, allo stesso modo che trovarono n posto distinto nell'economia della società, dovettero pure troarlo nel sistema dei tributi. E di qui l'origine di quella complessa variata specie di imposte, che dalle imperfette forme degli anchi *vectigalia artium* alle più recenti tasse personali di esercizio, asse di *patenti*, ecc., ci portarono all'organamento completo della

tassa generale sulla ricchezza, quale è tra noi la tassa sulla ricchezza mobile, e in Inghilterra l'*income-tax*.

107. Già nell'antica Roma ebbe vigore una specie di tassa di esercizio, o patente, nel citato *vectigal artium*, istituito da Alessandro Severo. Questa tassa colpiva esclusivamente gli esercenti la vendita di oggetti di lusso, ai quali era imposta una quota annuale per il libero esercizio del loro smercio. Elio Lampridio, che visse sotto il regno di Diocleziano e di Costanzo Cloro, nomina fra i contribuenti a questa tassa, i tessitori di tela di lino, i vetrai, i pellicciai, i sellai, gli orefici e simili (1). Il provento del balzello fu destinato da Alessandro Severo, al mantenimento delle terme (2).

Successivamente Costantino rese, invece che annale, quinquennale la riscossione della tassa (3), che fu chiamata anche con nome nuovo *lustralis collatio*, appunto avuto riguardo al periodo quinquennale della riscossione.

Così fatto tributo, il quale parve tanto pregevole a Lampridio, che lo chiamò *pulcherrimum*, incontrò forse per gli eccessi nell'esazione e distribuzione, poco dopo un'insuperabile impopolarità; e fu nel 501 abolito da Anastasio, siccome *vectigal miserabile prorsus, Deoque invisum et barbaris ipsis indignum*. Facile l'impopolarità in qualunque balzello!

A una specie di imposta di esercizio erano soggetti anche i facchini, *geruli*, o altrimenti chiamati *portitores* (4), *bastagæ* (5), o *saccarii*, portatori di sacchi (6). Costoro godevano del monopolio dei trasporti delle merci, ed erano riuniti in una corporazione; precisamente (strana cosa) come a un dipresso avveniva ancora pochi anni or sono, tra noi, prima della legge recente abolitiva del monopolio dei lavori di facchinaggio nel porto di Genova (7).

La relativa tassa era riscossa in ragione dell'ottavo del guadagno giornaliero (8).

108. Un'informe riproduzione della tassa di esercizio perdurò nel medio evo. Nel Regno di Napoli esisteva una tassa, che colpiva

---

(1) « *Braccariorum, linteonum, vitreariorum, pellionum, plastrariorum argentariorum, aurificum et cæterorum artium vectigal pulcherrimum instituit* ». AELIUS LAMPRIDIUS, *Alex. Sever.*, cap. 24.

(2) SVET., *Calig.*, cap. 40.

(3) Cod. Theod., XIII, I, *De lustral. collat.*

(4) Cod. Theod., II. XXVII, I, *si cert. petat.*

(5) Cod. Theod., VIII, IV, II, *de Cohort.*

(6) Cod. Theod., XIV, XXII, *de saccar. port. rom.* — Digest. XVIII, I 40, § 3, *de contr. empt.*

(7) Legge 23 Marzo 1879.

(8) « *Ex gerulorum diurnis quæstibus pars octava* ». SVETONIO, *Calig.* cap. 40.

gli esercenti la tintura e la lisciatura dei panni, denominata *jus tintoriæ et celandræ*. Nella valle di Susa erano soggetti a tassa i fabbricatori di scodelle di legno (1).

Attesta il Cibrario che a Vevey ogni calzolaio, che avesse bottega con porta o finestra, dopo avervi lavorato un anno e un dì, doveva corrispondere ai Conti di Savoia 6 denari all'anno (2).

E nel decimosesto secolo appariva in Milano l'imposta industriale, e tasse sull'industria si imponevano pure nella Repubblica di Venezia (3).

In Francia esisteva, anteriormente alla rivoluzione, una tassa d'arti e mestieri, che era allo stesso tempo un tributo e un corrispettivo del privilegio, che la legge accordava alle corporazioni di arti e mestieri, analoghe alle nostre *gilde* o *arti*, *maestranze*, ecc. Tre distinti erano i diritti, che si pagavano dagli associati, secondo i diversi gradi, che essi occupavano nella corporazione: *droits d'apprentissage, droits de maîtrise, droits de jurande* (4).

Questa imposta si concretava poi in quella di patente nel 1791 (5); riceveva dall'Assemblea Costituente carattere di una vera tassa sulla ricchezza proveniente dal libero lavoro, e cessava di essere invece la consecrazione del monopolio e del sistema delle corporazioni privilegiate. Anche attualmente vige in Francia la tassa patenti, regolata per altro in modo che non ha quasi confronto colla nostra di esercizio.

109. In Italia restavano, all'epoca dell'unificazione del Regno, molteplici tasse, più o meno affini a quella di cui ci occupiamo: la *tassa di patente* nelle antiche Provincie, il *contributo delle arti e commerci* in Lombardia, la *tassa sulle patenti* in Parma, la *tassa sui capitali posti in commercio* nelle provincie Modenesi, le *tasse di esercizio* su tutte le arti, mestieri e commerci nelle provincie Pontificie, ecc. E fu precisamente sulle rovine di queste imposte particolari che sorse quella generale sui redditi di ricchezza mobile (6) con la legge 14 luglio 1864.

È qui opportuno accennare più specialmente a quelle imposte speciali.

La tassazione del reddito proveniente dalle industrie e dal commercio, nel Piemonte venne applicata colla legge del 7 luglio 1853,

(1) « *A quolibet torneatore torneante scutellas in monte Boxoleni XII denarios semel in anno* ». CIBRARIO, *Della Economia politica del Medio Evo*, lib. III, V.

(2) CIBRARIO, *Ivi*.

(3) O. QUARTA, *Comm. alla tassa di ricch. mob.*, p. 4.

(4) DALLOZ, *Répertoire*, XXXV. Patente 2.

(5) Decr. 2-17, Mars 1791.

(6) Ved. Introduzione, I, XIV.

la quale, tranne lievi modificazioni, non era se non la legislazione francese sull' imposta così detta delle patenti riformata nel 1844, ed ulteriormente nel 1850.

I criteri generali di tassazione adottati dalla legge erano:

1° La qualità dell' industria, del commercio o della professione esercitata dal contribuente;

2° La popolazione del centro in cui abitava;

3° Il fitto dei locali destinati ad uso di esercizio e di abitazione;

4° La somma degli istrumenti di produzione di cui disponeva.

Colla legge del 19 aprile 1856 vi furono arrecate poche e non sostanziali riforme.

Nelle provincie lombarde il così detto contributo *d' arti e commercio* fu riordinato sotto il governo italico coi decreti del 15 dicembre 1805 e 13 giugno 1811, distribuendo la generalità degli esercenti d' industrie e commerci in sette classi speciali, e stabilendo per ogni classe un solo diritto fisso diviso in tre gradi, la cui entità variava secondo la popolazione dei Comuni, i quali sotto questo rispetto erano distinti in tre categorie. Abolito nel 1814 il contributo *d'arti e commercio*, venne stabilito sulle stesse basi nel 1820, tranne per ciò che concerneva le professioni liberali.

Nelle provincie parmensi l'imposta sull'industria e sul commercio constava, giusta il sovrano regolamento del 16 marzo 1832, come nelle provincie antiche, di un diritto fisso determinato *a priori* in ragione della presunta importanza degli esercizi, i quali erano perciò divisi in sette classi, e ciascuna classe in tre gradi.

Nelle provincie modenesi, con legge del 27 novembre 1849, i commercianti, i banchieri ed i trafficanti di qualsiasi genere erano assoggettati ad una tassa annua di un mezzo per cento sui capitali fissi e circolanti costituenti l' entità del rispettivo loro commercio. Ne erano esenti coloro che esercitavano il commercio minuto colla sola personale industria, e senza la scorta di un capitale proprio che raggiungesse la somma di lire 500.

Nelle provincie pontificie la tassa sui diversi esercizi, industrie e commerci, professioni od arti, fu introdotta colle leggi del 14 ottobre e del 29 novembre 1850. Secondo la tariffa stabilita a senso di quelle leggi tutti gli esercizi erano divisi in dieci categorie, e ciascuna categoria era suddivisa in due serie. A ciascuna serie era applicato un diritto fisso diverso, secondo la località in cui l'esercizio risiedeva; e le località erano a questo riguardo distinte in tre o cinque classi.

Le professioni liberali, nelle quali si comprese pure quella di sensale di cambio, erano contemplate in una tariffa a parte, e ciascuna era colpita d' un diritto fisso, diverso pure secondo la classe a cui era ascritto il Comune nel quale si esercitavano.

Nella Toscana non esisteva una tassa speciale sui profitti delle industrie, dei commerci e delle professioni. Vi era bensì, ristrettivamente a Livorno però, una tassa così detta del commercio, ma essa poteva piuttosto considerarsi come un complemento dei diritti doganali.

110. Certamente fu intendimento del legislatore del 1864, che le tasse particolari soppresse e sostituite da quelle generali sui redditi della ricchezza mobile, non avessero più a rivivere. E se le urgenti necessità finanziarie dei Comuni fecero introdurre colla legge 11 agosto 1870, all. O, in tutto il Regno, e come tassa comunale, un'imposta sugli esercizi o rivendite; non è da ritenersi però che siasi inteso di far rivivere nella sua integrità alcuno dei soppressi balzelli; ma di creare una forma nuova di tributo che non fosse una ripetizione dei primi già compenetrati nella nuova imposta governativa sui redditi mobiliari, nè tanto meno un duplicato di quest'ultima.

Ecco in proposito come si espresse la legge:

« Art. 1. — Alle facoltà accordate ai Comuni nell'art. 118 della « legge 20 marzo 1865, n. 2248, si aggiunge quella di imporre tasse « speciali di esercizio o di rivendita di qualunque merce, ad ecce- « zione dei generi riservati al monopolio dello Stato ».

111. È opportuno riassumere i lavori parlamentari, che precedettero e prepararono la redazione del citato articolo, per poter apprezzare con quali modificazioni passò dai primitivi progetti nella legge definitiva.

112. Fra gli altri provvedimenti finanziari, il Ministero, nel 1870, aveva proposto, a favore dei Comuni *chiusi* soltanto, una tassa di *rivendita e di esercizio*, espressa e concretata nei termini seguenti:

« Ai Comuni chiusi è fatta inoltre facoltà di imporre tasse di « esercizio o di rivendita di qualunque merce, sia mediante spaccio « pubblico, che ad opera di società private, ad eccezione dei generi « riservati al monopolio dello Stato ».

Questo articolo del progetto era compreso semplicemente tra i provvedimenti sul dazio consumo: la lettera della legge, il luogo stesso dove la disposizione trovava posto, la imposizione del tributo subordinata alla distinzione stabilita dalle leggi daziarie di Comuni chiusi ed aperti, tutto concorreva a far ritenere che la proposta tassa di esercizio o rivendita non era che una ramificazione, una derivazione del dazio consumo. Ed era stato detto anche esplicitamente all'atto della presentazione del progetto.

In sostanza, si voleva quasi venir a creare una specie di nuovo *dazio sulla vendita* nei Comuni chiusi, analogo a quello sulla *minuta vendita*, che era stato istituito colla legge del 1864, e del

quale la legge del 1870 non faceva più parola: con questa variante che, invece di venire limitato il nuovo dazio alle bevande e carni, si estendeva invece a *qualunque merce*, e non trovava limitazione nè di massimi, nè di minimi, dovendo ogni rivendita, ogni spaccio fatto mediante apposito esercizio o negozio, essere indeclinabilmente assoggettato al tributo.

E si esentavano i Comuni aperti, perchè ivi il dazio di consumo, dovendosi esigere di necessità sulla minuta vendita negli esercizi, il nuovo dazio, proposto sotto il nome di tassa di esercizio, sarebbe venuto a colpire nello stesso momento il medesimo fatto della vendita. Invece nei Comuni chiusi, riscuotendosi il dazio all'*introduzione*, pareva che il fatto posteriore della *rivendita* potesse ancora permettere il peso di un tributo speciale e non molto grave e rilevante.

Con che, in certo modo, si veniva a dare al dazio su tutti i generi quella varietà di imposizione, che in Francia è in vigore per le bevande, ove sono tassate appunto nell'introduzione, nella circolazione e nella vendita.

113 La Commissione parlamentare, che esaminò il progetto governativo, ritenne però che la nuova tassa di esercizio, che si voleva accordare ai Comuni come semplice aggiunta al dazio consumo, fosse insufficiente a risarcirli dei cespiti di rendita, di cui venivano privati, e degli oneri, che si erano loro addossati. E corresse il progetto, presentando a sua volta una proposta di legge a parte, svincolata dal dazio consumo, quella cioè, che poi divenne l'all. O della legge 11 agosto 1870 (1).

La facoltà, ristretta ai Comuni chiusi, fu invece, col nuovo progetto, estesa a tutti i Comuni del Regno senza distinzione; e la tassa di esercizio e rivendita, anzichè alle sole derrate soggette al dazio di consumo, fu invece ammessa per tutte le merci d'ogni genere, sempre meno quelle di monopolio dello Stato; convertendo la tassa proposta dal Governo in un'altra in parte diversa, che, sotto forma di patente, doveva colpire gli esercizi di qualunque genere, in guisa che tutti li comprendesse (2). E a questa si aggiunsero ancora le altre nuove tasse sulle vetture e sui domestici.

Giova aver presente le considerazioni più salienti che si leggono nella Relazione (3).

La Commissione parlamentare incaricata dello studio del progetto

---

(1) *Atti Uff*, Camera dei Deputati. Anno 1870, pag. 1425.

(2) *Atti Uff.*, Ivi, pag. 1148.

(3) *Relazione* della Commissione composta dei deputati Maurogonato, Minghetti, Peruzzi, Fenzi, Spaventa, D'Amico, Martinelli, Ara, Dina, Finzi, De Blasis, Di Rudinì, Nervo e Chiaves, relatore, presentata nella tornata 2 maggio 1870 sui provvedimenti finanziarii (*Atti Uff.*, Cam. dei Dep. 1870 vol. II, p. 1448.

ritenne che dovesse « accordarsi a tutti i Comuni e non ai soli « Comuni dichiarati chiusi per effetto della legge sul dazio con- « sumo, la facoltà di stabilire un' imposta sugli esercizi e sulle « rivendite di qualunque genere in forma di patente. Questa con- « cessione, come fu già avvertito, volevasi pure dare dal Mini- « stero nel progetto di legge intorno al dazio consumo; ma nel « modo in cui esprimevasi avrebbe potuto intendersi ristrettiva- « mente e limitarsi quindi ai soli rivenditori di derrate soggette « al dazio consumo. Epperò sono ben diversi gli intendimenti della « Commissione. Essa crede che si devano colpire i venditori di « qualunque genere: essa vuole *accordare le facoltà di una tassa « patente*, ristretta agli esercenti e ai rivenditori, ma in guisa « che tutti li comprendesse. »

Come conseguenza di questi principii così veniva formulato il relativo articolo proposto dalla Commissione.

« Art. 1. Alla facoltà accordata ai Comuni nell'art. 118 della « legge 20 marzo 1865, n. 2248, si aggiunge quella di imporre una « tassa sulla *rivendita e sugli esercizi di qualunque genere*, « sotto forma di patente.

« Non sono sottoposti a tassa i rivenditori di generi riservati al « monopolio dello Stato.

« I Comuni potranno dividere in categorie i rivenditori od eser- « centi, e stabilire una diversa tariffa per ogni categoria » (1).

Sul progetto della Commissione, accettato in massima dal Governo, seguì la discussione parlamentare: e lo stesso progetto passò quasi integralmente nella legge 11 agosto 1870, all. O (2), con unica variante nella denominazione, non essendo stata accettata nel testo definitivo la frase *sotto forma di patente*, nome che parve non rispondesse precisamente all'indole della tassa che si voleva stabilire.

114. Una prima indagine si presenta, e di tutta importanza, nell'incertezza di forma con cui fu espresso il pensiero legislativo: quale è il carattere della nuova tassa?

Si dovrà ritenere un surrogato del dazio di consumo, come voleva il primo progetto governativo; una tassa di patente, come accennava il progetto della Commissione; una specie di tassa locale sulla ricchezza mobile, come lasciarono travedere alcuni oratori nelle discussioni che precedettero la votazione della legge?

Gli oppositori avevano combattuto il progetto, dicendo che trattavasi di una tassa sulla ricchezza mobile travisata, che i Comuni

(1) Progetto della Commissione parlam. (*Atti Uff.*, Cam. dei Dep. 1870, vol. II, p. 1490).

(2) Art. 14.

sarebbero stati autorizzati ad imporre per la legge medesima colla quale vietavansi le sovrimposte alla ricchezza mobile, e che si sarebbe fatta rivivere l'antica tassa delle patenti abolite con la legge del 1864. Ma venne risposto che non erasi punto inteso di stabilire una sopratassa diretta, analoga alla ricchezza mobile, bensì una tassa indiretta sul consumo che anticipata dagli esercenti, veniva effettivamente a ricadere sui compratori confondendosi col prezzo dell'acquisto.

Così l'on. deputato Minghetti spiegava il concetto della legge:

« Si propone inoltre di dare ai Comuni la facoltà d'imporre una tassa d'esercizio o di rivendita, la quale mi parve confusa ieri dall'on. Pescatore, con la vera e propria tassa di patente, quale esisteva nel Piemonte. La tassa d'esercizio è un corrispettivo, una arrata, se volete, al dazio di consumo, e per conseguenza non disdice ai Comuni. »

Ed il relatore della Commissione on. Chiaves, in quella tornata ricordava che il progetto di cui si proponeva l'approvazione al Parlamento, era di accordare ai Comuni una tassa di esercizio o rivendita, anche sopra gli oggetti che non fossero colpiti dal dazio di consumo; e soggiungeva:

« L'onorevole Pescatore disse: Voi togliete i centesimi addizionali ai Comuni, e poi ponete una tassa patente a favore dei medesimi, per cui venite sostanzialmente a gravare di nuovo quella ricchezza mobile, che dite d'aver portato a quell'ultimo limite che si poteva. Dippiù venite a creare in certo modo un'imposta rivale della tassa di ricchezza mobile.

« Così qualificava l'onorevole Pescatore quella tassa d'esercizio che la Commissione ha accordato ai Comuni in compenso parziale di centesimi addizionali; ma egli non l'ha esattamente definita quale era nell'intendimento della Commissione. Noi non abbiamo voluto istituire una tassa di patente propriamente detta, noi abbiamo voluto istituire una tassa d'esercizio, la quale non ha già rapporto colla ricchezza mobile, ma sì col dazio di consumo.

« Lo stesso Pescatore ci ha replicatamente detto nel suo dotto discorso, che della tassa patente era opportuno valersi per temperare, per moderare la tassa di richezza mobile.

« Ebbene noi abbiamo cercato collo stabilire questa tassa d'esercizio, di creare un mezzo per temperare, per moderare, presso i Municipi il dazio di consumo; e tanto più quando un aumento di questo dazio a favore dei medesimi era adottato.

« Quindi credo che per tal modo la Commissione si sia messa appunto nell'ordine d'idee dell'on. Pescatore.

« Avverto poi che in quanto ha tratto con quegli oggetti, che non sono colpiti dal dazio di consumo, potrebbe questa chiamarsi

tassa di permissione, anzichè una tassa di patente nel vero senso della parola. »

È da dubitare se la parola *tassa di permissione* caratterizzi proprio la tassa in discorso: ma è però vero che la stessa non è nè una tassa di patente, nè un'imposta locale sulla ricchezza mobile, e nemmeno un proprio dazio, per quanto possa in qualche modo riunire in sè alcuno dei caratteri di ciascuna di dette imposte.

115. Non è a confondere la tassa di esercizio nè con quella di patente, nè con quella di licenza.

Queste ultime hanno sempre un carattere coattivo, nel senso che sono piuttosto un'abilitazione a un esercizio, che un vero tributo sull'esercizio. Ne fa fede la nostra tassa di licenza per gli esercizi soggetti a pubblica sorveglianza (1), la quale costituisce appunto il titolo legittimo per potere aprire al pubblico alberghi, trattorie, locande, caffè, ecc.

Ora una misura di ordine pubblico poteva suggerire questa forma di tasse speciali per determinati esercizi soggetti a sorveglianza dell'Autorità politica, ma non poteva certamente essere intendimento del legislatore del 1870 di sottoporre al controllo dell'autorità e al suo *permesso*, l'esercizio di qualsiasi commercio o semplice rivendita di merce.

Uguale carattere coattivo ha la tassa di patente per sua natura. Basti citare la legge francese del 1844, che impediva a chicchessia di piatire per cause commerciali se non era in condizione di poter provare di contribuire alla tassa di patente (2). Quest'indole doveva ripugnare, come ripugna, alla tassa di esercizio.

Sotto altri rapporti invece la tassa di esercizio ha qualche analogia colla tassa di patente; e precisamente sotto il riguardo della sua distribuzione, la quale viene eseguita mediante riparti per categorie fisse, e non in proporzione rigorosa col reddito, col consumo o col profitto.

116. La nostra tassa locale di esercizio non è un'imposta sulla ricchezza mobile, per quanto il regolamento governativo nella definizione degli enti imponibili si avvicini molto (e se ne contesta in questa parte la costituzionalità) alla base dell'imposta mobiliare. Quest'ultima, ossia la tassa governativa, colpisce il *reddito*, la tassa comunale invece colpisce il semplice *esercizio:* per l'una si richiede che un esercizio sia proficuo, per l'altra può bastare che l'esercizio esista.

Ma però un'analogia fra le due tasse è pure innegabile: e lo stesso regolamento per la tassa di esercizio e rivendita addita ap-

---

(1) Legge 11 agosto 1870, n. 5784, e regol. 24 dicembre 1870, n. 6137.
(2) Art. 29.

punto fra i criteri atti a determinare l'assegnazione alle varie categorie, il maggiore o minore contributo alla tassa governativa mobiliare. Frequentemente poi la giurisprudenza invoca i principii regolatori della tassa di ricchezza mobile, per applicarli in casi speciali alla tassa di esercizio e rivendita.

117. Partecipa finalmente la tassa di esercizio della natura del dazio, ed anzi dapprima fu presentata puramente quale un surrogato al dazio consumo; e tale la ritenne pure, siccome già fu osservato, il relatore della legge on. Chiaves, in quanto essa ha per obbiettivo la rivendita ossia il consumo di qualunque merce; ma nel suo ordinamento, e nella sua riscossione ne differisce grandemente.

Non è un dazio, perchè il sistema di percezione ne è affatto diverso e distinto; non è rigorosamente un surrogato, un' addizionale al dazio, perchè anche nell'intendimento della Commissione parlamentare del 1870, che insistette nell'attribuire alla nuova tassa proposta un tale carattere, questa doveva colpire la rivendita di qualunque merce, pur comprese quelle non soggette a dazio di sorta.

Anzi è opportuno notare che nella giurisprudenza si è formata una opinione seguìta da molti, la quale contesta che nella legge definitiva la tassa di esercizio e rivendita abbia conservato in qualunque modo traccia della primitiva indole daziaria, e vuole sia diventata esclusivamente una tassa affine a quella di patente e di ricchezza mobile. Quest'ultima tesi è per vero la più conforme al dettato del regolamento governativo del 24 dicembre 1870 (1); ma si può dubitare se sia ugualmente conforme alla legge costitutiva dell'imposta: come verrà occasione di trattare a suo tempo nello speciale esame sugli *enti imponibili*.

Basti avere ora accennato che la tassa in questione partecipa in certo modo dei caratteri delle tre tasse di patente, di ricchezza mobile e di dazio, senza confondersi precisamente con alcuna di esse.

118. La legge 11 agosto 1870 non contiene che l'enunciazione della tassa: solo all'art. 12 veniva stabilito che « con decreto reale « sentito il parere del Consiglio di Stato, saranno determinate le « norme principali a seguirsi per l' applicazione delle tasse sulle « rivendite ed esercizi...»

Dalla discussione seguìta in Parlamento (2) emerge ad evidenza che scopo dell'art. 12 fu quello di demandare al Governo di stabilire le norme essenziali, che altrimenti il legislatore avrebbe dovuto dettare esso medesimo, per sviluppare, completare e concretare

---

(1) Art. 1.

(2) *Atti Uff.*, Camera dei Deputati. Anno 1870, p. 2303 e seg.

quella legge, che si riconosceva troppo vaga ed indeterminata, onde poterla applicare con certezza ed uniformità; mancando alla Camera agio e tempo per perfezionarla, anche nei soli dettagli essenziali, quale il *maximum* ed il *minimum* imponibile.

E una tale delegazione era tanto indispensabile che il Governo ne faceva condizione *sine qua non* dell'attivazione della nuova imposta. — « O dètti (diceva il Presidente del Consiglio) essa stessa, la Camera, queste norme principali e disposizioni essenziali, o deleghi al potere esecutivo di farle: così la legge non potrebbe applicarsi ».

E venne votata così la delegazione contenuta nell'art. 12 della legge.

Gli effetti giuridici di questa delegazione sono noti. — « L'atto del potere esecutivo, in tal caso, riveste il carattere di vera legge. Abbiamo molti esempi di questa delegazione fatta in Italia dal potere legislativo all'esecutivo, e molti regolamenti, che fatti con tal qualità dal potere esecutivo hanno forza di legge; le stesse modifiche di coordinamento alle disposizioni dei Codici vennero, colla legge del 2 aprile 1865, delegate al potere esecutivo, come pure le disposizioni transitorie per l'attuazione dei Codici medesimi » (1). Conformemente a tale teoria fu quindi in Francia giudicato che: un'ordinanza reale, la quale, per delegazione del potere legislativo, determina la tariffa di pedaggio di un ponte, non costituisce un atto amministrativo, ma partecipa essenzialmente della natura delle leggi (2).

119 Ma l'atto del potere esecutivo, per avere piena forza di legge, deve essere esattamente contenuto nei limiti rigorosi della delegazione, al di là dei quali cessa la sua legittimità: *qui mandatum excessit, aliud fecisse videtur*.

Ora, nel caso, la delegazione al potere esecutivo era limitata alle sole *norme per l'applicazione* dell'imposta; sicchè, ove vi fossero nel regolamento disposizioni, che uscissero da tali confini, le medesime costituirebbero un eccesso della ricevuta delegazione, e sarebbero a considerarsi come atto esclusivo del potere esecutivo; nè quindi potrebbero avere forza di legge.

120. Potrà però il potere giudiziario esaminare se il potere esecutivo si sia contenuto in fra i limiti del mandato affidatogli dal potere legislativo, e quindi negare applicazione a quelle disposizioni che ravvisi esorbitanti?

È questa una grave questione, sulla quale non si è sempre pronunziata in modo uniforme la giurisprudenza.

---

(1) Galdi, *Comm. al Cod. civ.*, vol. I, 168.

(2) Cass. franc., 8 febbraio 1845, causa Vival (Sirey, 45, 1, 156).

La Corte di cassazione di Torino aveva dapprima ritenuto la negativa con parecchie sentenze (1).

Nello stesso senso erasi pure pronunziata la Corte di cassazione di Firenze (2) sulla considerazione che, avendo il potere esecutivo ricevuto il mandato dal potere legislativo, a questo solamente competesse il conoscere se vi fosse, o no, eccesso di mandato; e che d'altra parte il silenzio delle due Camere importasse ratiabizione degli emessi provvedimenti del potere esecutivo, se mai esorbitassero la data delegazione. Ma, posteriormente, la medesima Corte di cassazione di Torino andò in opposta sentenza (3), negando forza di legge al decreto reale del 25 giugno 1871, relativo alla tassa di macinazione, in quanto imponeva ai mugnai l'obbligo di dare accesso nei molini, di notte, agli agenti della finanza con comminatoria penale. E di conformità si pronunciarono la Corte di cassazione di Firenze (4), e quella di Napoli (5). E tali massime ebbero finalmente il suggello dell'autorità della Corte di cassazione di Roma; la quale considerò che « non potrebbe ammettersi il principio, che il potere giudiziario abbia diritto bensì di esaminare se il potere esecutivo, nel regolare con regio decreto materie spettanti al potere legislativo, agisca in virtù d'un mandato di questo potere, ma non il diritto di esaminare se il potere esecutivo abbia o no ecceduto il mandato; essendo troppo manifesto che, per la parte eccedente il mandato, il mandato più non esiste, e che inerente all'essenza ed alla missione dell'autorità giudiziaria si è di vegliare all'integrità dei diritti, per modo che, sia negli ordini civili, sia negli ordini politici, nessun ente giuridico oltrepassi nella sua azione l'orbita rispettivamente assegnatagli dalle leggi (6) ».

Quest'ultima opinione è oramai generalmente accettata dagli scrittori, i quali osservano giustamente che, essendo il magistrato chiamato ad applicare non altro che la legge, abbia, nonchè il diritto lo stretto dovere, prima di applicare una disposizione che s'invochi dalle parti, di ricercare di quale natura essa sia, e se possa ritenersi come un precetto legislativo emanato regolarmente dai legittimi poteri dello Stato; e che la teorica della ratifica, della ratiabizione del mandato contrattuale e d'interesse meramente privato sia inapplicabile al caso di delegazione politico-legislativa; essendo

(1) Cass. di Torino, 20 marzo 1857; 1 marzo 1858, a sezioni unite; 1 luglio e 25 novembre, anche a sezioni unite; e 7 giugno 1865.

(2) Cass. Firenze, 15 giugno 1867; causa Lombardi c. Della Noce.

(3) Cass. di Torino, 16 gennaio 1873.

(4) Cass. di Firenze, 19 novembre 1871.

(5) Cass. di Napoli, 27 giugno 1873.

(6) Cass. di Roma, 17 luglio 1877 — causa Canderozzi.

interesse di tutti, nè essendo lecito neppure alle due Camere di contravvenirvi, che le leggi sieno emanate ed approvate nelle forme solenni e pubbliche designate dallo Statuto, e non in via di presunzione o di tacite ed equivoche accettazioni ed approvazioni.

Naturalmente insegnano però tutti, e specialmente il Saredo (1), che quando v'è dubbio, deve ammettersi la presunzione che l'atto del potere esecutivo sia nei limiti del mandato ricevuto, ed adempia le condizioni tutte, che ne costituiscono la legalità. Altrimenti, se si potesse, senza serie ragioni, contestarne la validità e gridare alla esorbitanza, si paralizzerebbe l'azione del potere esecutivo, diretta a provvedere con decreti e regolamenti all'esecuzione delle leggi: e le delegazioni del potere legislativo riescirebbero di nessuna pratica utilità.

Ma quando l'eccesso sia constatato in modo chiaro e palese, cessar deve l'efficacia della legge in un atto, che ne usurpa la qualità e le veci.

121 Premesse queste osservazioni, sarà il caso di studiare particolarmente le *norme principali*, date dal regolamento governativo per l'applicazione della tassa di esercizio in rapporto agli enti imponibili, ai criteri della tassa stessa, alla sua riscossione e alle esenzioni stabilite dalla giurisprudenza.

Avvertiamo però fin d'ora che il regolamento generale governativo non esclude la coesistenza dei regolamenti locali municipali, in senso dell'art. 87 della legge comunale. Anzi, la legge 11 agosto 1870, non solo non li esclude, ma li suppone, statuendo che « i regolamenti comunali dovranno uniformarsi alle prescrizioni, che saranno date nel decreto sopraccennato (che fu poi il regolamento governativo 24 dicembre 1870), e dovranno essere approvati dalle Deputazioni provinciali (2) ».

CAPO II.

Gli elementi imponibili nella tassa di esercizio o rivendita.

122. *Gli elementi imponibili secondo il regolamento. Esercizio di una* professione, arte, commercio, industria e rivendita di merce.
123. *La imponibilità delle* professioni.
124. *Le professioni liberali e la tassa di esercizio o rivendita. Fautori dell'imponibilità e fautori dell'esenzione.*
125. *Argomenti che si adducono in favore dell'esenzione. Argomenti che si desumono dalle discussioni legislative.*
126. *Continua. Argomenti desunti dall'interpretazione logica e letterale.*

---

(1) SAREDO, *Trattato delle leggi*, 266.
(2) Art. 12.

122. Gli elementi imponibili, dati in modo affatto generico dalla legge costitutiva dell'imposta di esercizio o rivendita, sono invece descritti in modo altrettanto specifico dal regolamento, che esplicando la formola « tassa di esercizio o rivendita di qualunque merce

:ontenuta nella legge e sola base legittima del tributo, dichiara
oggetti a tassa:

L'esercizio di una *professione;*

Di un'*arte;*

Di un *commercio;*

Di un'*industria* qualsivoglia;

La *rivendita* di qualunque merce.

123. Si presenta pertanto primo l'esercizio di una professione. Professione ed « esercizio o rivendita di merci » non sono ternini equipollenti, ma vi può benissimo essere una correlazione, vi è tutte le volte che l'elemento della rivendita concorra nella ›rofessione esercitata da taluno. Così in termini comuni si usa tutto iorno la frase: di professione droghiere, negoziante, ecc.

Non vi è dubbio che intesa in questo senso ristretto la profesione è compresa nella formola usata dalla legge « tassa di eser:izio o di rivendita di qualsiasi merce. »

Ma vi sono professioni affatto estranee al concetto della rivenlita di merci, ed anzi repugnanti a questo concetto: e tali sono e professioni che in opposizione alle prime sono distinte col qualficativo di liberali. Cosa dovrà dirsi a loro riguardo?

124. Le professioni liberali sono soggette alla tassa di eser:izio e rivendita? È questa una delle questioni più complesse e lifficili che presenti la giurisprudenza dei tributi locali, e che, se ıon ha una decisiva importanza finanziaria, ne ha però molta sotto l rispetto giuridico.

Oppositori e sostenitori dell'imponibilità attingono i loro argonenti alle discussioni che precedettero la votazione della legge lel 1870, e il concetto molto confuso e non sempre identico che ›resiedette all'approvazione della predetta tassa, rende facile la di:cordanza delle interpretazioni. Esporremo con qualche ampiezza le ›sservazioni degli uni e degli altri.

125. Qual fu la mente del legislatore nell'estendere ai Comuni :hiusi la facoltà di tassare gli esercizi o le rivendite di qualunque nerce? si domandò la Corte di Appello di Palermo (1). E sull'arromento richiamò le discussioni parlamentari, per studiare in esse 'interpretazione della legge, spiegarne con esse l'indole e l'obbietto, definirne i limiti.

Risulta dalle discussioni della Camera che, essendosi ai Comuni olta, per incamerarla all'erario, la tassa di ricchezza mobile, si olle compensarneli con allargare la facoltà d'imporre sugli eser:izi e sulle rivendite di qualunque merce. Si disse infatti che con :iò *si accordava un surrogato al dazio di consumo.*

(1) Cort. App., Palermo, 14 agosto 1876 (*Racc. di Giurispr.* XXVIII, 2, 894).

Se ciò è vero, dicono i sostenitori dell'esenzione a favore dell
professioni liberali, è immanchevole la conseguenza che la tassa d
consumo, la quale suppone lo scambio e l'esaurimento delle cos
materiali inservienti ai bisogni della vita, mal si attaglia a colpir
le nobili professioni scientifiche ed i prodotti dell'umano intelletto

Sarebbe invero assurda cosa il sostenere che le alte e nobil
funzioni dell'avvocatura, giustamente onorate delle più splendid
lodi (1), della medicina, dell'architettura, sieno come le derrate
i tessuti segno al dazio di consumo. Simigliante degradazione d
quanto le società civili hanno di più nobile, e riconoscono com
attributo immateriale delle umane facoltà, non si potrebbe supporr
che sia stata bandita dalle aule parlamentari.

Segue quindi da ciò che alla scorta di questa prima riflession
rifugge la mente dall'assimilare l'esercizio delle professioni liberal
a quello plateale e men nobile della rivendita di qualunque merc

Ed infatti le stesse parole del progetto di legge, progetto ch
sarebbe rimasto fermo nel fondo, cambiatane soltanto la dizione
dimostrano ad evidenza, che secondo dichiarò lo stesso on. relator
del medesimo, trattavasi di un correspettivo al dazio consumo.

Il progetto suona infatti così: « Ai Comuni *chiusi* è fatta inoltr
facoltà d'imporre tasse d' esercizio o di rivendita di qualunqu
merce, sia mediante spaccio pubblico che ad opera di società pr
vata, ad eccezione dei generi riservati al monopolio dello Stato.

È chiaro, continuano i fautori dell'esenzione, che parlandosi
Comuni chiusi, comunque in seguito questa frase siasi tolta senz
tramutare la natura dell'imposta, che rimase quale erasi progettat
esplicavasi un'imposta di consumo, un'addizionale a quella esistent

Nè potrebbe essere altrimenti. Infatti bisognerebbe nel contrari
sistema trovare nella tassa il carattere di ricchezza mobile, il ch
ripugna alla dichiarazione contenuta nell'articolo 20 del regol
mento, per la quale si esentano gli impiegati, ed all'osservazion
che giammai si è preteso e potuto pretendere che la si estendes
o ai possessori di rendita o agli esercenti l'industria agraria, ese
centi tutti che dovrebbero contribuire indistintamente alla nuov
imposta, se dato in essa il carattere di ricchezza mobile, doves
colpire ogni reddito, escluso il fondiario.

E se nella materia che ci occupa, siamo in presenza di una tas
di consumo, e non di un balzello che per sè dovesse colpire l
professioni liberali (nel quale caso sarebbe generale per tutti
senza eccezioni), allora è d'uopo di conchiudere che tale tassa no
si applica agli esercenti professioni libere, e la parola *eserciz*
deve intendersi non come indicante una classificazione per sè stant

(1) Leg. 14, Cod. *De advoc. div. judic.*

na piuttosto come parte della intera proposizione, che le seguenti parole *o rivendita di qualunque merce,* completano e definiscono nel suo concetto e nel suo obbietto.

126. E divero, continua ad osservare la Corte di Palermo, niun'altra intelligenza può darsi alla citata disposizione. La particella *o* è vero può essere disgiuntiva, ma non sempre; ed il significato deve principalmente ricavarsi dal senso e dal contesto di tutta la proposizione. Qui è chiaro che la particella *o* non disgiunge non limita l'esercizio come cosa diversa da quello della rivendita, ma rafferma e spiega l'esercizio medesimo, ne indica la modalità, ne delinea la obbiettività materiale.

Infatti l'articolo 2 di detta legge si riporta all' altra legge precedente del 22 luglio 1868, e nel dire che restano assegnate ai Comuni le tasse stabilite nei numeri 31, 32, 33 della tabella, e contemplate nell'art. 3 di essa legge, aggiunge l' obbligo agli albergatori, trattori, caffettieri, ed in generale agli intraprenditori di stabilimenti, nei quali si venda a minuto, o si eserciti l'industria dei bagni e dei giuochi pubblici, di farsi rinnovare l'atto sotto pena di decadere dalla facoltà dell'*esercizio.* Così la stessa legge chiama *esercizio* la *rivendita delle merci,* o l'industria esercitata mercè gli stabilimenti dianzi espressi. Così è pur troppo chiaro, che quando nell'art. 1 la legge ha detto *esercizio o rivendita di qualunque merce,* senza distinguere con virgola la proposizione, non ha inteso parlare che di esercizio materiale dei traffici e dei negozi nella stessa legge espressi e menzionati.

Nè l'articolo 12 della legge di agosto 1870, nè l' articolo 3 del regolamento, a cui è fatto rimando, alterano codesto concetto.

L'art. 12 dichiara che con decreto reale saranno determinate le norme per l'applicazione delle tasse. E l' art. 3 del regolamento dice, che la tassa da imporsi a ciascuno *esercizio* o *rivendita* sarà fissa con facoltà di dividere gli *esercizi* o *rivendite* in categorie. sempre vi si parla di *esercizio* o *rivendita* complessivamente, senza alcuna disgiuntiva, quasichè l'uno e l'altra fossero la stessa cosa, o l'uno si riferisse agli stabilimenti classificati nell'articolo 9 della legge 22 luglio 1868, e l'altro alla vera ed effettiva rivendita della merci. Da niuna parte della legge si ricava adunque che *esercizio* e *rivendita* fossero cose tra loro disparate, e che con la parola esercizio si fosse voluto colpire gli esercenti professioni liberali. Sarebbe invero, rincalza la Corte palermitana, sorprendente che nel secolo più illuminato, e dove la dignità dell'uomo è affermata, ed il rispetto di se stessi è spinto all' apogeo, dovesse, pel comodo e le esigenze della finanza comunale degradarsi l'esercizio delle facoltà intellettuali, e mettersi al livello del bottoliere e del tenitore di bigliardi, l' augusta professione degli avvocati, dei medici e degli architetti.

Esercizio secondo la filologia vale anche l'*attuazione di u* *mestiere*. Dunque nella legge 11 agosto 1870, art. 1, la parol *esercizio* ravvicinata all' altra di rivendita null' altro intende (esprimere che *mestiere*, cioè uno di quelli che più sotto la stess legge classifica, indica e descrive.

E non è senza importanza, conchiudono i fautori dell'esenzion il ricordare che le professioni liberali hanno le loro tasse, e : pagano una sola volta quando si chiedono le patenti o le licenz Ma all'infuori di esse, riesce inopportuno divisamento quello (volerle assoggettare al pagamento di una tassa, che *di ricchezz mobile* ha il solo nome, e verrebbe a simulare invece una vera tas di consumo, non voluta, impropria, non degna di colpire le pr fessioni anzidette ».

127. Parimente i sostenitori della tassabilità delle professio liberali ricorrono alle discussioni parlamentari.

Contestano che la tassa di esercizio o rivendita fosse nella men del legislatore decretata come un surrogato al dazio consum ammettono che realmente il primitivo progetto riflettente la nuo tassa era compreso ne' provvedimenti sul dazio consumo, ma i sistono molto sul fatto che la Commissione parlamentare riten doversi allargare la base della nuova imposta, che fu concreta in un disegno di legge a parte disgiunto da quello sul dazio co sumo, e che poi divenne l'allegato O della legge 11 agosto 1870 (1 Quindi nella legge definitiva sarebbe scomparsa ogni traccia d primitivo concetto di fare della tassa di esercizio, un' addiziona del dazio consumo.

Queste considerazioni fecero strada alla Cassazione torinese (per respingere ogni argomentazione che si volle dai fautori de l'esenzione ricavare dalla pretesa natura dell'imposta, quasi co pletiva del dazio consumo, onde restringerla all'esercizio materia per derrate e merci. La tassa in discussione non ha avuto alc carattere di dazio nella legge definitiva sia per le rivendite, perc estesa anche alle non soggette al dazio consumo, sia per gli ese cizi. E d'altra parte sta scritto nella relazione della Commission che tutti si vollero comprendere di qualunque natura, appun per allargare i redditi comunali in misura più ampia di quel che era accordata nel progetto del Governo; concetto reso anco più evidente infine per l' aggiunta della tassa sulle vetture e s domestici, di sua natura affatto estranea al dazio consumo, e c fu pure compresa nell'allegato O della legge del 1870.

Colla scorta della genesi così compendiata della legge, venen

(1) *Atti Uff.*, Camera dei Deputati, anno 1870, p. 1425.
(2) Cass. Torino, 19 Luglio 1878 (*Racc. di Giurispr.*, XXXI, I, 1184).

la Cassazione torinese ad interpretare la parola *esercizio* scritta nell'art. 1, sostiene, che nella sua latitudine comprende ogni prodotto sia dell'opera materiale che della intellettuale intenta a lucro, riescendo agevole lo scorgere che, giusta il vero concetto della legge stessa, fatto palese dal significato proprio delle parole secondo la loro connessione, devono andar soggetti alla tassa dell'esercizio anche gli esercenti professioni liberali.

E si invocano a conferma gli esempi di altre leggi nelle quali la parola esercizio fu sempre ed è tuttora adoperata indistintamente per indicare l'esercizio tanto delle arti o negozi materiali, quanto delle professioni liberali. Così, per tacere di molte altre, si citano la legge 8 giugno 1874, n. 1938, dove non si parla fuorchè dell'esercizio e degli esercenti delle professioni di avvocato e di procuratore; le leggi ed i regolamenti sulla sanità pubblica, in cui la parola *esercizio* si applica continuamente alla medicina, alla chirurgia, ecc., e quella di esercenti ai medici, chirurghi, ecc.; e le leggi e i regolamenti sul notariato, che trattano pure di proposito dell'esercizio del notariato e degli esercenti la professione di notaio.

128. Aggiungono gli avversari del privilegio a favore degli esercenti professioni liberali, che anche l'interpretazione puramente grammaticale suffraga la loro tesi; e la Cassazione torinese molto vivamente replica che nella specie poi il voler congiungere la parola *esercizio* usata nell'art. 1 della legge allegato O, col concetto successivo *rivendita di qualunque merce* per materializzare il primo, è postergare la grammatica. La particella disgiuntiva *o* posta fra le due espressioni dimostra come in quell'articolo il legislatore contemplò due diverse tasse, quella d'esercizio e quella di rivendita di qualunque merce, allo stesso modo, che nei successivi articoli contemplò altre due tasse, quella sulle licenze (1) e quella sulle vetture e sui domestici (2). E ciascuna di queste tasse deve isolatamente considerarsi, nè le disposizioni per l' una possono riferirsi all'altra per falsarne la natura.

Così le frase « ferme le disposizioni di sicurezza pubblica riguardo agli esercizi predetti », che s'incontra nell'art. 2, male s'invoca per dimostrare che l'esercizio di cui all'art. 1, debbasi estendere al solo esercizio materiale, mentre invece quella frase si limita agli esercizi, di cui nei numeri 31, 32 e 33 della tariffa annessa alla legge 26 luglio 1868, cioè osterie, alberghi, caffè, ecc., le cui tasse di licenza sono da esso art. 2 assegnate ai Comuni. Così parimente i criteri stabiliti nel regolamento 24 dicembre 1870, art. 3, per desumere l'importanza dell'esercizio o della rivendita, non vogliono riferirsi tutti egualmente agli esercizi delle profes-

(1) Art. 2. — (2) Art. 3.

sioni liberali, e alle rivendite di merci; ma *singula singulis referenda,* o a questo, o a quello. A ragion d'esempio, la natura e la qualità dell'esercizio, il reddito di ricchezza mobile sono elementi che meglio possono avere relazione coi primi; mentre invece il numero dei locali, il personale, la pluralità degli spacci più facilmente stanno in relazione colle seconde. Il che però non impedirà che talvolta il numero e la pigione dei locali di studio o di uffizio, ed il personale coadiutore od inserviente possa anche tenersi in conto a seconda dei casi, per giudicare della entità di una data professione liberale, come quella d'ingegnere, d'avvocato, notaio e simile: e lo stesso viceversa si dica per gli altri criteri che, per quanto più speciali alla tassazione degli esercizi, possono anche aversi presenti nella tassazione delle rivendite.

Conchiude pertanto la Suprema Corte di Torino che l'*esercizio* colpito da tassa speciale a pro dei Comuni, e pei concetti che prevalsero nella compilazione della legge e che chiariscono l'intenzione del legislatore, e pel tenore letterale dell'art. 1, non contraddetto dal complesso sia della legge stessa, sia del regolamento, vuol essere inteso nel senso più lato, comprendendo cioè ogni professione, arte, commercio od industria, senza distinzione d'intellettuale o materiale.

129. Non può poi essere dubbio che un tale ampio significato si contiene in modo affatto esplicito nel regolamento approvato col sovrano decreto 24 dicembre 1870 (1), in cui appunto si dichiara soggetto alla tassa l'esercizio d'una professione, arte, commercio od industria qualsiasi.

E la giurisprudenza che decise per l'imponibilità delle professioni liberali contesta quindi virilmente che in tale parte il regolamento racchiuda un eccesso di potere, per aver esorbitato aggiungendo alla legge; mentre le cose dianzi discorse varrebbero di per sè a purgare quel regolamento dalla taccia di incostituzionalità, constando che la parola esercizio dava già il concetto che fu tradotto e svolto da esso regolamento in forma concreta per la retta e facile applicazione della legge.

Tale regolamento non avrebbe pertanto aggiunto un nuovo elemento tassabile, ma il Governo dettando le norme principali a seguirsi per l'applicazione della legge, giusta il mandato conferitogli dal potere legislativo, avrebbe semplicemente definito in che consistesse l'esercizio da tassare, e lo avrebbe definito secondo il concetto del legislatore e coerentemente alle facoltà dategli coll'art. 12. E queste facoltà non erano certamente quelle soltanto di un semplice regolamento, poichè nè i termini usati dall'art. 12

(1) Art. 1.

ongono tali limiti, nè per compilare un semplice regolamento era
'uopo d'una speciale disposizione in quella legge, cosicchè non è
agionevolmente possibile di negare, trovarsi inchiusa in quell'ar-
colo la facoltà al Governo di determinare, come fece, le norme
rincipali a seguirsi per l'applicazione delle tasse, non solo per la
lisura, pei criteri su cui stabilire l'importanza degli enti tassabili,
ia anche per ben definire questi enti dalla legge appena accen-
ati con concetto generico e compendioso.

Adunque se già per la parola della legge, illuminata dalla mente
el legislatore (1), deve ritenersi imponibile l'esercizio anche di
rofessione liberale, non è più lecito dubitarne in presenza del-
art. 1 del regolamento, il quale, se anche volesse ritenersi abbia
el dare quella definizione, spiegato con larghezza (il che però non
ammette) il concetto solo abbozzato dalla legge, non oltrepas-
rebbe tuttavia il limite delle facoltà avute dal Governo per de-
gazione del potere legislativo, facoltà tanto estese da autorizzarlo
no a stabilire l'importo della tassa (2) e le penalità (3).

Del resto, a viemmeglio confermare che il concetto del legisla-
re fu ben lontano dall'escludere dalla tassa l'esercizio delle pro-
ssioni liberali, si nota ancora che alla Camera il presidente del
onsiglio dei Ministri combattendo l'opinione di alcuni Deputati,
quali proponevano che i Consigli comunali avessero a stabilire
si medesimi le norme per l'applicazione della tassa esercizi e
vendite, disse « pur troppo accade che in un Consiglio comunale
edomini l'interesse d'una classe di contribuenti... Può darsi i
aso che predomini la classe degli avvocati , quella dei medici ,
pure del commercio, ed allora questa classe verrà meno tas-
ta » (4).

Si aggiunge ancora che a queste idee , le quali non dovevano
sciare dubbio sul preciso intendimento che la tassa d'esercizio
esse a colpire anche le professioni liberali, e che non sono state
nto contraddette, fece adesione il relatore che parlò subito dopo;
si sostiene che è sotto l'influenza eziandio di tale concetto che
rt. 12 e l'intiera legge riportarono la piena approvazione del
rlamento.

130. Gli avversari alla tassazione delle professioni liberali,

(1) V. Titolo II, Capo I, 4. — (2) Art. 4. — (3) Art. 8.

(4) Molte volte abbiam visto citata questa frase del Presidente del Con-
glio dai fautori dell'imposizione delle tasse agli esercenti professioni li-
rali ; ma essa non ha però tutta l'importanza, tenuto conto che dal contesto
tutto il discorso non risulta che l'oratore avesse riguardo alla sola tassa
esercizio o rivendita; ma parrebbe invece che si riferisca in regola ge-
rale alla necessità di provvedere con regolamenti generali governativi ai
ssibili inconvenienti che derivano dalla illimitata facoltà nei Comuni di
golare le imposte locali con norme particolari. — (V. *Atti Uff.*, Cam. Dep.).

dopo avere impugnato di incostituzionalità l'art. 1, alinea 1 d regolamento, in sott'ordine si erano provati a sostenere che in og modo anche a termini dello stesso regolamento, se si potevano c pire le professioni in genere, non si potevano colpire in ispecie liberali; le quali avrebbero dovuto pur sempre essere eccettuate quanto che per esse non potrebbero trovare applicazione nè gli a ticoli 3, 5, 13 e 14 di tale regolamento, nè il disposto dell'art. capoverso 1 di esso, giusta cui l'ivi indicata Commissione deve e sere nominata col concorso della Camera di commercio, dove esis Questa garanzia non si riscontrerebbe a favore degli esercei professioni liberali: e da ciò si dovrebbe ancora dedurre che tassa non li riguarda.

A questa obbiezione, di un ordine per altro secondario, risp ancora la Cassazione di Torino (1), osservando che a manifestare l'i- sussistenza di siffatto obbietto, bastava avvertire che il regolame non cessa di essere scritto per qualsiasi esercente, senza distinzio di sorta; e che se le disposizioni su accennate non si riferisco in tutto o in parte alle professioni liberali, ciò non basta a sig- ficare la loro esclusione, ritenuto massimamente che, come s già osservato, *referendo singula singulis* le varie disposizioni c tenute in detto regolamento, chiaro si scorge che molte di e ed in ispecie i criteri, di cui all'art. 3, se non tutti, almeno p la maggior parte possono benissimo applicarsi anche alle prof- sioni liberali, e per quanto riguarda in particolare la suaccenn Commissione occorre notare che questa è di regola nominata d Consiglio comunale, e che se dove si trova la Camera di co- mercio, viene ammessa a concorrere nella nomina, ciò è st introdotto per un riguardo al commercio colpito con preponderan ma non è argomento valido per dedurre che le professioni libe sono escluse dalla tassa. Tanto è vero che là dove Camera di c- mercio non esiste, cessa di avere effetto la eccezionale disposizio ma non cessa certo l'imponibilità del tributo.

Che invece non siano escluse le professioni liberali, si desu eziandio dal disposto dell'art. 2, n. 1, dello stesso regolamen ove si dice che non vanno soggetti alla tassa l'impiego o l'op retribuiti con stipendio o con salario presso amministrazioni p- bliche o presso privati, eccezione questa che conferma la reg generale, giusta cui la professione liberale, l'opera intellettual è colpita da tassa, giacchè per esonerarne chi la converge in i- piego retribuito presso un'amministrazione, fu creduta necessa una disposizione espressa.

131 Sulla grave questione fu lungamente controversa la g-

(1) Cass. Torino, 19 luglio 1878 (*Racc.* XXX, I, 1, 1184).

isprudenza, per quanto dopo la riferita decisione della Cassazione li Torino, ed altra analoga della suprema Corte fiorentina, prealente sia la tesi dell'imponibilità. Ad esaurimento della materia iferiamo in ogni modo lo stato della giurisprudenza.

In conformità del giudicato della Suprema Corte Torinese, sono e sentenze della Corte di Cassazione di Firenze (1), del tribunale di

---

(1) Sentenza 1 marzo 1876 in causa Avvocati di Verona c. Comune di Verona (*Riv. Amm.* anno 1876, p. 250 — *Rac.* XXVIII, 2, 894).

Riferiamo le considerazioni della Corte fiorentina:

— Attesochè nell'art. 1 della legge 11 agosto 1870 (all. O) sia così disposto: « alle facoltà accordate ai Comuni dall'art. 118 della legge 20 marzo 865, si aggiunge quella di *imporre tasse speciali d'esercizio* e di rivendita li qualunque merce » e nell'art. 10 del regolamento approvato col regio decreto del 24 dicembre 1870, si legge essere soggetti a questa tassa:

« 1. L'esercizio di una professione, arte, commercio ed industria;

« 2. La rivendita di qualunque merce ».

Attesochè a fronte di tali disposizioni di leggi e di regolamenti, mal si potesse sostenere essere illegale ed arbitraria la tassa imposta dal Municipio di Verona sugli esercenti le professioni liberali ed in ispecie sugli avvocati.

Attesochè, se non può porsi in dubbio che l'ufficio pratico dell'avvocatura, in sè nobilissimo e giustamente onorato dalle più splendide lodi Legge 14, Codice *De Judic.*) costituisca l'esercizio d'una *professione liberale* non possa nemmeno dubitarsi che rimanga compreso nella generale e indistinta disposizione che assogetta a tassa *l'esercizio di una professione qual si voglia.*

Attesochè a torto pretendesse il ricorrente non doversi a queste parole attribuire la forza di legge perchè scritte in un regolamento fatto dal potere esecutivo. Egli è infatti a distinguere i regolamenti che per l'esecuzione delle leggi il Governo faccia spontaneamente valendosi delle facoltà che ad esso derivano dallo Statuto fondamentale, i quali certamente non sono invocabili dinanzi all'autorità giudiziaria, se non in quanto si trovino perfettamente conformi alle disposizioni di quella legge cui si riferiscono, ed i regolamenti che fa il Governo in adempimento di un mandato espressamente conferitogli dal Parlamento, i quali hanno per l'incontro la stessa forza obbligatoria della legge, e come legge debbono essere applicati.

Attesochè non fosse qui luogo di esaminare e decidere se i magistrati possono disconoscere l'autorità di legge a questi ultimi regolamenti, quando apparisca evidente contenersi in essi disposizioni contrarie alla legge medesima, ed eccedenti i limiti entro i quali essa si è circoscritta. Nel caso presente infatti l'art. 1 del regolamento, piuttostochè contraddizione od eccesso presentava un semplice svolgimento del concetto legislativo. La legge diceva esser permesso ai Comuni d'imporre *tasse speciali d'esercizio*, il regolamento, spiegando e concretando l'idea generica d'*esercizio* l'applicava alle professioni, alle arti, ai commerci e alle industrie.

Attesochè ingiustamente il ricorrente sostenesse che la legge parlando di *esercizio*, abbia inteso parlare di traffici industriali, non di professioni liberali. Questo errore del ricorrente nasceva dal confondere due subbietti sui quali la legge permette d'imporre una tassa speciale *esercizi, cioè e rivendite di merci.* La qual confusione di subbietti era legalmente impossibile, e qualche volta, colla particella *o* erano stati l'uno dall'altro apertamente disgiunti.

Ond'è che il concetto legislativo assai chiaro appariva essere stato quello di autorizzare i Comuni ad imporre *tasse speciali sugli esercizi*, tasse speciali sulle *rivendite di merci.* E questo era appunto quel che, con formola più esplicita, il regolamento era venuto poi dichiarando. —

Verona (1) e della Corte d'Appello di Venezia (2), della Corte d
Appello d'Aquila (3), e numerosi pareri del Consiglio di Stato (4)

Stanno invece per l'esenzione da tassa delle professioni liberal la Corte d'Appello di Palermo (5), il Tribunale Civile di Treviso (6), il Tribunale di Milano (7), il Tribunale di Torino (8).

Sono poi notevoli una monografia dell'Ordine degli avvocati d Milano in favore dell'esenzione (9), ed un articolo giuridico de sig. F. Troise a sostegno dell'imponibilità (10).

---

(1) Tribunale di Verona 10 febbraio 1873 (*Monit. dei Trib.* 1875, p. 746)

(2) Corte d'Appello di Venezia, 25 luglio 1873 (*Monit. dei Trib.*, 1875 p. 746).

(3) Corte d'Appello di Aquila, 2 aprile 1875 (*Monit. dei Trib.*, 1875 p. 1044).

(4) Ved. *Riv. Amm.*, 1871, p. 829 e 1872, p. 819.

(5) Corte d'Appello di Palermo, 24 agosto 1876 (*Riv. Amm.* 1877, p. 26

(6) Tribunale di Treviso, 20 agosto 1874 (*Riv. Amm.*, 1875, p. 238).

(7) Tribunale di Milano (*Monit. dei Trib.*, 1877, p. 75).

(8) Tribunale di Torino, 23 gennaio 1877 (*Riv. Amm.*, 1877, p. 642).

(9) Ved. *Monit. dei Trib.*, 1875, p. 641.

(10) Ved. *La Legge*, vol. III, p. 131 e seg.

« *La tassa speciale di esercizio o rivendita di qualunque merce consen tita ai Comuni del regno con la legge 11 agosto 1870, n. 5784, allegato C colpisce le professioni liberali, siccome prescrive l'art. 1 del regolament approvato col decreto reale del 24 dicembre 1877, n. 6130?* » — È quest il titolo della citata monografia.

Dopo avere più sopra largamente accennato alla giurisprudenza sull importantissima questione, nel campo della dottrina citeremo le seguen considerazioni del sig. Troise a sostegno della tesi dell'imponibilità:

« La parola *esercizi* comprende ogni maniera di attività, non meno quell che si travaglia intorno alle arti e mestieri; che l'altra che spazia nell sfera più elevata delle scienze e delle lettere, dall'opera più sublime all più umile, dal prodotto più immateriale al meno ideale. E nemmeno legislatore italiano nelle tante leggi che si sono succedute e che hann disciplinato la materia dei tribunali, si è dipartito dal significato natural di questa parola, della quale invece si può affermare con sicurezza ch il significato tecnico corrisponde esattamente al grammaticale. Basta pe tutto la legge del 14 luglio 1864, con la quale fu levata e regolata la tass di ricchezza mobile, per convincersi che le industrie, mestieri e profes sioni sono raccolti insieme all'unico concetto dell'esercizio, per colpirl del balzello nel profitto che si ricava da queste diverse specie di attivit Nè vi ha ragione al mondo per affermare che il legislatore nella legge ch discorriamo abbia disconosciuto la significazione letteraria e tecnica dell parola esercizio per limitarla alle sole arti ed industrie.

Questa limitazione, a chi ben guardi, non è dato nemmeno derivarl dalla connessione delle parole, cosicchè la locuzione dell'art. 1 dell legge, allegato O, che dà ai Comuni la facoltà d'imporre tasse speciali c esercizio o rivendita di qualunque merce, possa agevolmente indurre nell opinione che l'esercizio colpito sia l'industriale, siccome quello che differenza del professionale, ha punti di contatto con la rivendita che smerci il prodotto dell'industria. Ma una più minuta disamina basterà a rilevar la fallacia di questa impressione generata dalla lettura superficiale del testo Difatti se si consideri che l'esercizio accenna a quella speciale attività ch trasformando successivamente la materia prima, ne offre i prodotti ai con

132. Nè la controversia si dibattè solo nelle aule dei tribunali, ma fu variamente discussa fra gli scrittori ed ebbe anche un' eco in Parlamento.

---

umatori; e che il mestiere del rivenditore si esaurisce partendo tra questi ı merce comprata in grosso; e se per giunta si pone mente che quella tessa legge nella tassa di ricchezza mobile distingue la rivendita dall'esercizio, si dovrà consentire in questa interpretazione, che le parole rivendita i qualunque merce, lungi dal potersi accogliere siccome limitative della arola *esercizio*, sono state invece adoperate per servire alla precisione el linguaggio al tecnicismo legislativo, e rimuovere ogni dubbiezza intorno lla tassabilità non che dell'esercizio genericamente inteso, ma altresì delle ivendite, che più che all'industria si attiene al commercio.

Dall'interpretazione letterale si è naturalmente condotti alla dichiaraione del senso morale della legge, e sarà facile dimostrare che la esoerazione dei professori ripugna del pari al pensiero del legislatore.

Ma di presente noi siamo in tema di legge scritta: di una legge emanata otto le più ragionevoli ispirazioni dell'economia pubblica, che sublimata dignità di scienza dalla benefica influenza delle scienze sociali consoelle, ha ripudiato l'antica *animadversione* per tributare alle professioni berali il culto dovuto e tenerle in conto di ausiliatrici potenti della prouzione, la mercè delle arti della pace che migliorano i trovati, e con la ducia nel diritto eccitano l'attività. Di che è facile dedurre che in quella uisa medesima che si recherebbe offesa al nostro sistema legislativo, arıvando per virtù di una interpretazione arbitraria alla conseguenza, che onere della tassa di esercizio debba intero passare sui professori, così di mando si sarebbe nell'errore, se si opinasse che il legislatore italiano, il uale con paterna sollecitudine intende ai progressi dell'insegnamento tecico, abbia dimenticato sè stesso per volere che il balzello si sopportasse ı maniera esclusiva dalla sola classe dei commercianti ed industriali. dunque nè odi nè favori, e la formula terminativa di queste osservazioni a *bando ai privilegi.* La quale formula noi con tanta maggior fiducia proamiamo, in quanto ci viene suggerita da quel medesimo pensiero scienfico che anima le professioni liberali, ed ha durato tante nobili fatiche e ostenute lotte onorate e sante, per emancipare le classi lavoratrici dalle onseguenze dei privilegi e delle esenzioni, che gli ordini feudali avevano ıtrodotto e con mano vigorosa gelosamente conservato alla classe favorita alla fortuna.

Ed ora dalle osservazioni sugli intendimenti generali della legge, è pregio ell'opera passare a considerazioni più speciali intorno all'indole della tassa er ricavare da questa sorgente gli argomenti valevoli a dimostrare anche er questa via la verità del nostro assunto.

Ogni tassa colpisce il reddito, od in quanto esiste, od in quanto si spende onde le due specie di tassa, diretta e indiretta, nelle quali il genere masmo rimane partito e variamente disciplinato dalle leggi tributarie. Il cattere di universalità appartiene ad entrambe le maniere di tassazione, le ıali per altro si differenziano in questo, che la diretta non genera per senza la ripercussione, mentre dell'altra è proprietà essenziale la incienza. Non si nega che sotto l'azione di eccezionali condizioni economiche di vizi inerenti all'interno dei tributi, persino nelle tasse più dirette la cidenza può verificarsi, ma questa siccome accidentale non annulla la stinzione sostanziale dei tributi. I quali diretti o indiretti che siano, apicati col metodo proporzionale o senza misura del progressivo, generano r la loro medesima universalità una disuguaglianza che reca pregiudizio meno abbienti, e che l'equità consiglia di riparare o almeno di tempere, la mercè di tasse speciali essenzialmente suppletive, deputate con generali a completare il sistema tributario. Di qui discende la conseıenza che la tassa speciale fallirebbe allo scopo che l'ha fatta introdurre,

E precisamente vari anni dopo la pubblicazione del Regolamento 24 dicembre 1870, l'on. Pepoli, nel Senato (1), rinfacciava al Governo « l'errore sancito dal detto regolamento riguardo alla « tassa di esercizi e rivendite ».

« A questo errore, egli diceva, neppure ha partecipato il ministro

---

se non si dipartisse dalle due specie di tasse dirette od indirette, per costituirne una distinta, comechè a lei non sieno estranei gli attributi e le qualità che appartengono a quelle. Ed è questa la ragione precipua, per cui anche gli economisti si accordano nel definire mista la tassa degli esercizi, cioè tale che mentre dall'un canto non presenta il carattere dell'universalità, dall'altro non è neanco soggetta per la sua natura alla legge dell'incidenza, compiendo così l'ufficio di temperare il dazio di consumazione, non meno che la tassa di ricchezza mobile Con questo medesimo intendimento nelle riforme finanziarie sanzionate dalla legge 11 agosto 870, fu data facoltà ai Comuni d'imporre la tassa sugli esercizi, per compensarli così del divieto stabilito con l'articolo dell'allegato *N*, che non potessero i Comuni e le provincie sovrimporre centesimi addizionali alla tassa di ricchezza mobile, e per cercare un mezzo onde moderare presso i Municipi il dazio di consumo. Il pensiero del legislatore è rivelato con sufficiente precisione dalla discussione parlamentare, nella quale l'on. Minghetti dichiarava che la tassa di esercizio è un corrispettivo, una arrata al dazio consumo, e l'on. Chiaves, relatore della Commissione, affermava che questa tassa forniva il modo di temperare il dazio consumo. Considerando dunque questa tassa dal punto di vista del Minghetti e del Chiaves è facile argomentare che con essa non si è voluto introdurre una tassa indiretta, di quelle che come il dazio di consumo ricadono sui consumatori, chè di questa novità non faceva mestiere ai Comuni ai quali si serbava intera la facoltà di stabilire anche con aumento la tassa di consumazione, ma si è invece inteso stabilire un balzello che ricadendo senza ripercussione sugli esercizi, temperasse gli altri dazi. Che se non era assolutamente nel ver quella grande illustrazione delle scienze economiche e giuridiche, il Pescatore, quando definiva questa tassa, una tassa patente, egli si apponev quando la riguardava come tassa di ricchezza mobile, e noi diremo ch mentre è veramente tale nella sostanza, ne differisce soltanto in questo che essa non essendo universale, non rendeva sotto altro nome (come il Pescatore obbiettava) ai Comuni, la facoltà negata ad essi di sovraimporr i centesimi addizionali alla tassa di ricchezza mobile.

Lo scopo pratico di queste osservazioni è chiarito da questa conseguenz che ne ricaviamo che cioè, se la tassa di esercizio fosse nient'altro ch una tassa indiretta, essa veramente non potrebbe colpire la classe de professori, i quali contenuti dalle tariffe o legali o convenzionali e vieppi da quel sentimento di severa delicatezza che costituisce il pregio, il decor l'encomio delle professioni liberali, non sarebbero in grado di rivalersen sui clienti come gl'industriali ed i commercianti su i consumatori. Ma ch essendo invece questa tassa, una tassa diretta e limitata, i professori l debbono subire come tutti gli altri esercenti. A volerneli dispensare sarebb come dimenticare quel canone di giustizia e di equità, onde anche le tass speciali devono essere applicate, con tutta la universalità relativa di ch le rende capaci la loro medesima specialità, perchè riescano, così ripartit meno incomode e più tollerabili. Sarebbe quanto obliare quel pensie che sul nostro sistema tributario ha usi comuni ad ogni esercizio di me stieri o professione la tassa di ricchezza mobile e quella altresì di licen e di concessione governativa, per introdurre una differenza ripugnan non meno alla parola, che allo spirito della legge 11 agosto 1870, dom nata come le altre dal concetto dell'assimilazione. »

(1) *Atti Uff.*, Senato, seduta 8 giugno 1874.

« delle finanze, poichè nei suoi discorsi alla Camera elettiva man-
« tenne sempre a quella tassa il carattere di una *tassa di consumo.*
« E nella sua opinione ardisco dire, concorsero tutti gli oratori,
« che presero, su questo proposito, la parola in Parlamento. Ora,
« coi nuovi regolamenti, che cosa è succeduto? La tassa di eser-
« cizio e rivendita si è convertita per interpretazione in una vera
« tassa sulle patenti e con essa si è giunti a colpire gli avvocati,
« i professori. In questo modo quella legge è stata snaturata ».

133. Ci pare pertanto di avere, con ragione, chiamata questa lell' imponibilità delle professioni liberali una delle controversie più gravi e difficili, che presenti la giurisprudenza dei tributi locali.

Quale delle due accennate opinioni dovrà ritenersi più giusta?

Non esitiamo a dirlo: trattandosi *de jure constituendo* non vediamo dubbio che se una tassa d'esercizio deve esistere a favore lei Comuni, il sacrificio ne deve essere corrisposto ugualmente da hi esercita, a fine di lucro, la più umile, come la più alta professione. Il lavoro è cosa talmente nobile, così ugualmente dignioso dovunque e comunque si esplichi, che non ammette aristocrazie distinzioni: e l'uguaglianza dei tributi è principio ben più forte vero che non l'orgogliosa finzione delle professioni servili e delle professioni liberali. Nè dividiamo certamente la schifiltosa ripugnanza di chi vuole tenere alta la barriera tra lavoro e lavoro. Dire poi che le professioni liberali sono soggette ad altre tasse speciali è dire troppo e dire niente: verissimo! quale è il lavoro, per modesto che si voglia, che non sia ripetutamente colpito dall'imposta, novello Proteo, che si trasforma in tutti i sensi per perseguitare ogni sorta di ricchezza, dovunque apparisce, se si trasporta, se nasce, se circola da un luogo all'altro?

Ma ragionando *de jure constituto* e studiando la legge qual è, non quale si può desiderare che sia, ci pare ancora assai dubbioso, anche dopo i molti e autorevoli responsi della giurisprudenza, che la lettera della legge 11 agosto 1870 dica la stessa cosa, che venne a dire il relativo regolamento.

E accenniamo alla lettera della legge, perchè quanto allo spirito della stessa è opera ben difficile ricavarlo dalle laconiche espressioni dei pochi articoli, di cui si compone: e più pericoloso ancora ricorrere alle fonti della legge stessa, alle discussioni parlamentari, dove, nei dispareri dei vari oratori, si perde ogni concetto sicuro della tassa decretata, di guisa che, come vedemmo, quei lavori preparatorii offrono indifferentemente armi per i sostenitori delle due opposte teorie.

Non si può negare che il primitivo progetto presentato dal Governo, con cui « ai *Comuni chiusi* era fatta facoltà di imporre una tassa di esercizio o di rivendita *di qualunque merce, sia me-*

« *diante spaccio pubblico che ad opera di società private,* ad ecce
« zione dei generi riservati al monopolio dello Stato (1) », tassa, ch
si presentava allora come un'addizionale, un complemento al dazi
consumo, fu grandemente modificato nelle successive elaborazioni
Ma la portata di queste modificazioni arriva fino là, dove vor
rebbe ora la prevalente giurisprudenza?

La Commissione parlamentare, che staccò dai provvedimenti de
dazio consumo l'articolo di legge istituente la nuova tassa, e l
collocò in un progetto a parte, con termini, che, quasi invariat
passarono nell'all. O della legge 11 agosto 1870, nelle sue modifi
cazioni si propose uno scopo ben più limitato e più modesto, com
appare dalla sua stessa Relazione.

« Questa concessione (cioè di estendere la tassa di esercizio
« rivendita anche ai Comuni non chiusi) volevasi pure dare dal M
« nistero nel progetto di legge intorno al dazio consumo, ma n
« modo, in cui esprimevasi, avrebbe potuto intendersi ristrettiva
« mente e limitarsi quindi ai soli rivenditori di derrate sogget
« al dazio consumo. Epperò sono ben diversi gli intendimenti del
« Commissione. Essa crede che si devano *colpire i venditori*
« *qualunque genere:* essa vuole accordare le facoltà di una tas
« patente *ristretta agli esercenti e ai rivenditori, ma in gui*
« *che tutti li comprendesse* ».

Se un significato s'ha da ricavare da queste parole, altro n
può essere che quello cioè che si volle sottoporre a tassa, non g
i soli *esercenti venditori di generi soggetti a dazio* (come pote
presumersi dall'essere il primitivo progetto allegato ai provve
menti sul dazio consumo), ma a tutti gli *esercenti venditori*
qualsiasi merce, anche non soggetta a dazio, *ristretta* a costo
soltanto, ma *in guisa che tutti li comprendesse.* Tutti i *botteg*
in altri termini, dal venditore di cenci al trafficante di gioiel
ma niente più in là: — precisamente ripristinando, in certa m
niera, l'antico *vectigal artium* (2), non limitato, come l'antica tas
di esercizio, ai soli venditori di generi di lusso, ma ai traffica
di tutti.

Scomparve nella legge la denominazione di *tassa di patente:*
fu chiamata col nome generico della cosa stessa, *tassa d'eserciz*
o rivendita di qualunque merce; ma la natura ne fu forse mutat
fu forse mutata la dizione del progetto proposto dalla Commission

È vero, ripetiamo, che chi cerca l'indole della tassa e i su
limiti nelle precipitate discussioni parlamentari del 1870, con c

(1) Ved. Titolo II, cap. I, p. 112.
(2) Ved. Titolo II, cap. I, p. 107.

iuttosto si adottarono dei *provvedimenti finanziari* (e furono così hiamati), che non si promulgassero delle *leggi*, facilmente smarisce il concetto di ciò che realmente si volle: poichè troviamo a icenda e confusamente dati a questa tassa ora i caratteri del dazio onsumo, ora quelli dell'imposta di patente, ora quelli di un surroato alla cessata sovrimposta sulla ricchezza mobile, senza che con lcun nome definitivamente si battezzasse il nuovo balzello; ma erò la guida, che non si smarrisce, è la lettera della legge, immuabile e sicura, prevalente ad ogni elemento intenzionale (1): ed da questa, quasi esclusivamente, che riteniamo s'abbiano a desuere i criteri per la risoluzione della controversia.

134. L'art. 1 della legge dà ai Comuni la facoltà di imporre asse speciali di esercizio o di rivendita di qualunque merce, ad ccezione dei generi riservati al monopolio dello Stato (2).

La Corte d'appello di Venezia, in una sua sentenza, che ebbe la anzione della Corte suprema di Firenze (3), per giustificare la sua si, diretta a dimostrare un senso più ampio nella parola *esercizio*, che essa, in sostanza, venne usata « per esprimere l'attività dell'uomo, attualmente rivolta a qualsiasi oggetto », osservò che nell'idioma comune, con eguale proprietà, si dice che Tizio *esercita* arte del tessitore, Caio *esercita* l'avvocatura, ecc.; e non dubitò eppure di citare la legge elettorale politica (4), ove si parla dello *ercizio del diritto elettorale*.

Ma, per vero, con tale ampio significato della parola e se si dosse arguire dalle invocate citazioni, la *tassa di esercizio o rivenita di qualunque merce* colpirebbe non solo tutti gli esercenti, nel nso voluto dalla Corte di Venezia, non solo tutti i professionisti, a ancora tutti gli impiegati, tutti i funzionari di qualunque ordine, persino quelli dell'ordine della magistratura, che pure *esercitano* nzioni giudiziarie. E a riguardo di questi ultimi, la legge sull'ordimento giudiziario usa l'espressione ad ogni passo, laddove prerive che gli addetti alla magistratura, prima di *assumere l'esercizio delle loro funzioni*, devono prestare giuramento (5); che vono assumere l'*esercizio* delle stesse funzioni nei trenta giorni lla registrazione del decreto; che i pretori, dopo un certo tempo *esercizio*, possono essere nominati giudici (6); che, dopo deter-

(1) Art. 3 disposiz. prelim. al Cod. civ.
(2) Art. 35, 37, 39, 40 e 45.
(3) Cort. App. Venezia, 1 marzo 1876. (*Giurisp.*, 1876, p. 343).
(4) Art. 5, legge 17 dicembre 1870.
(5) Art. 10, Ivi.
(6) Art. 50, Ivi.

minati anni di *esercizio,* si può essere nominati a più alti seggi (1)
e così di seguito (2).

Dunque, per quanto spetta al significato delle parole, il vocabol
esercizio, preso isolatamente senza alcun complemento, nulla signi
fica, perchè significherebbe troppo, vastissima essendo la sfera de
concetti, a cui può essere applicato: è una di quelle espressioi
astratte, che vogliono essere tradotte al concreto affine di espr
mere qualche cosa. Così applicato alla mente o allo spirito, esprim
le elucubrazioni dell'intelligenza; applicato al corpo, i movimen
ginnastici; alla milizia il maneggio delle armi e l'ordinamento dell
marcie; alle scuole, lo studio a memoria o il còmpito onde s'apr
l'adito alla scienza; ad una professione od arte, la pratica di ciò
che di queste costituisce la sostanza. Perchè la parola esercizi
abbia un significato dev'essere accompagnata esplicitamente o im
plicitamente da parole, che esprimano di quale sorta di esercizi
s'intende parlare; altrimenti non ha significato alcuno.

Dalla quale semplicissima considerazione la giurisprudenza, ch
a noi pare più corretta e conforme alla legge (3) deduce che, no
potendosi ammettere abbia il legislatore voluto usare una parol
vuota di senso perchè vaga ed indeterminata, debbesi nella men
tovata disposizione di legge ritrovare espresso ed implicito il con
cetto pratico, a cui la parola *esercizio* abbiasi a riferire; e quest
non può rinvenirsi altrove, se non nelle parole *di qualunque merce*
che seguitano nella fine del periodo e completano il concetto e
tutta la proposizione; non puossi quindi altrimenti intendere l
parola *esercizio*, se non in relazione alle parole, « *o rivendit*
di qualunque merce », e non può logicamente spiegarsi sep
rata da queste. Donde si evince che questa disposizione di legg
era esclusivamente diretta a colpire lo smercio, vale a dire l
rivendita delle merci, e non può, in guisa veruna, estenders
all'esercizio delle professioni.

A questa interpretazione non forma ostacolo, come erroneament
si suppose, la particella disgiuntiva *o*, che si legge tra le parol
esercizio e *rivendita*. Senza *postergar la grammatica*, è lecit
osservare (notò il Tribunale di Genova (4) rispondendo a un'obbie
zione della Corte Suprema di Torino) che la particella disgiuntiv
in una proposizione ha pur l'effetto di distinguere l'uno dall'altr
i singoli obbietti o subbietti, ai quali è frapposta, non già di sepa

---

(1) Art. 137, Ivi.

(2) Art. 36, 38, 39, 42, 43, 66, 82, 151, 161, 171 dell'*Ordin. Giudiz.*

(3) Vedi in questo senso la dotta sentenza del Tribunale di Genova,
dicembre 1879, est. Invrea (*Eco di Giurisp.*, IV, I, 25), sulla questione
massima della imponibilità delle professioni liberali.

(4) Sent. cit. (*Eco*, ivi).

arli dal loro complemento, che può, malgrado la particella disiuntiva, essere comune a tutti. Un esempio non sospetto della erità di questa regola grammaticale si ha nella dizione dell'art. 1 el regolamento per l'esecuzione di questa stessa legge, del quale ccorrerà occuparsi in seguito, dove è detto: « sono soggetti a questa tassa: 1° l'esercizio di una professione, arte, commercio od industria *qualsivoglia.* » Qui pure v'ha la disgiuntiva fra i iversi oggetti della proposizione, ma nessuno vorrà sostenere che uesta disgiuntiva valga a separarli dal complemento, che è comune tutti nella parola *qualsivoglia*, quasi che questa debba riferirsi la sola parola *industria*, non a professione, arte, commercio. osì nell'art. 7 dello stesso regolamento si legge: « i regolamenti municipali determinano le forme e le epoche delle dichiarazioni da farsi dagli esercenti o rivenditori *sottoposti alla tassa* ». Qui ıre la disgiuntiva, che separa gli *esercenti* dai *rivenditori* non ›para i primi dalle parole *sottoposti alla tassa*, che ne sono il ›mplemento comune.

Si è detto superiormente che la estrinsecazione del concetto, a ıi la parola *esercizio* si riferisce, può essere anche implicita: e ò si verifica allorquando la materia, di cui si tratta, conduce sa stessa direttamente al concetto pratico. Ma nel caso presente materia, che forma oggetto della legge, presa in esame, o non ›mministra alcun criterio, o se alcuno ne somministra, è sempre ›lamente per restringere, non per ampliare il significato di ıella espressione.

In Francia, nelle materie tributarie, la parola *esercizio (exercice)* gnifica il diritto degli agenti delle finanze d'entrare nei luoghi deinati allo smercio di generi soggetti a tassa per seguitarvi i generi essi dal momento della introduzione in detti luoghi fino alla loro ›nsumazione; ed in questo senso intendevasi la massima non potere *›sercizio* essere sostituito se non dall'*abbuonameuto* (1). Da cole significato dato alla parola *esercizio* ne derivò forse l'uso di ıiamare *esercizio* il luogo stesso, ch'era soggetto all'indicata sor›glianza, come gli alberghi, le trattorie, i caffè, le osterie, i fonıchi e simili stabilimenti, che ricevono, in molte leggi francesi l italiane, cotale generica denominazione. Ond'è che se si volesse ·endere la parola *esercizio* nella legge, di cui trattasi indipendenmente dalle parole che la seguitano, per la natura tributaria della ·ge medesima, non si potrebbe darle altro significato se non quello ·oprio delle leggi tributarie; e ciò sarebbe in armonia colla parte ıale dell'art. 2 della legge stessa, dove si accenna *alle disposioni di pubblica sicurezza* riguardanti gli *esercizi predetti*, dispo-

(1) Dalloz, *Répert.*, voc. *Impôts dir.*, n. 199 e seg.

sizioni, che non possono essere se non quelle relative agli stabil menti di smercio sovrindicati: anche perchè ivi si richiama l'art. della legge 26 luglio 1868, n. 4520, dove è espressamente qualif cato *esercizio* la tenuta di stabilimenti di quel genere.

Di conseguenza la parola *esercizio* non può voler dire che *eser cizio di merce*, o se non si vuole ammettere una tale relazione fr le due parole, non potrà significare senonchè l'*esercizio* semplice mente di cui nella legge di pubblica sicurezza. Ma in tutti i ca non potrebbe interpretarsi che in un senso ristretto e giammai i senso lato e generale.

E questa conclusione parci ancora ravvalorata da tre considera zioni decisive, colle quali chiudiamo la lunga disamina della grav controversia:

1° Anzitutto quando la legge avesse inteso parlare di *esercizi* in quanto in lato senso significa l'esplicazione di un'attività uman professionale senza restrizione, non era il caso di aggiungere l frase complementare *o rivendita di qualsiasi merce*, perchè nel prima espressione si conteneva già molto di più che non sia nel seconda.

2° Aggiungasi che, se fosse vero essersi con quella disposizion di legge inteso stabilire due tasse distinte, l'una di consumo e l'altr di ricchezza mobile; questa sull'esercizio delle professioni, arti e industrie, e quella sulla rivendita delle merci, i rivenditori dovreb bero pagare l'una e l'altra, la prima come esercenti il commerci la seconda come rivenditori di merci. Eppure non si pensò ma a farne due tasse distinte in questo senso, e non si sostenne m che i rivenditori dovessero pagare la doppia tassa: segno eviden che l'interpretazione logica e naturale della legge indica una so tassa afferente il consumo.

3° Finalmente rimarrebbe senza spiegazione il fatto che, ment la legge si prese cura, in ordine alle tasse sulle *rivendite di merc* di stabilire l'esenzione a favore dei « generi di monopolio a favo dello Stato (1) » nessuna esenzione stabilì in riguardo alla tas sugli *esercizi;* nemmeno per l'esercizio di pubblici impieghi. Ep pure in nessun'altra materia sarebbe stata così necessaria tale dete minazione: e ne fa prova il regolamento, che, mentre nulla aggiun in ordine alla esenzione per le rivendite (2), dovette invece pro vedere diffusamente intorno agli esercizi (3).

135. Alla Commissione che studiò dopo il 1870 il progetto legge sulle tasse dirette comunali, si presentò pure la grave qu

---

(1) Art. 1, legge 11 agosto 1870, all. O.

(2) Art. 2, regol. 24 dicembre 1870.

(3) Art. 2, reg. cit.

stione dell'imponibilità degli esercenti professioni, e specialmente quelle dette liberali: ed ecco come ragionò in proposito:

« Forse è discutibile, si legge nella *Relazione*, se la disposizione del regolamento del 1870 sia rigorosamente conforme alla legge, la quale parla solo di esercizi e rivendite senza specificare gli esercenti professioni. Ma checchessia di ciò, è manifesta la convenienza di sottoporli a tassa, come fu fatto nel progetto, sull'esempio della Francia, dove gli avvocati che per la legge 25 aprile 1844 erano esonerati dalla tassa patente, vi furono assoggettati espressamente con una legge posteriore (1). Nè ebbe meno peso la considerazione di estendere il più possibile la tassazione e rendere così più produttiva quell'imposta per le amministrazioni locali ».

E nel relativo progetto (2) si assoggettò espressamente « alla « tassa di esercizio e rivendita chiunque eserciti nel Comune una « professione, un'arte, un commercio od un'industria ».

Facciamo volentieri plauso alla soluzione data alla grave controversia; ma la modificazione introdotta ci pare precisamente una ragione di più per sostenere che la legge vigente escluda l'imposizione a carico delle professioni liberali.

136. Si domandò se i sacerdoti potessero essere soggetti alla tassa di esercizio e rivendita e la questione fu pure lungamente controversa ed agitata.

Evidentemente quando si dovesse ritenere l'esenzione dalla tassa delle professioni liberali, niun dubbio che il sacerdozio, che più di qualsiasi nobile professione ripugna al concetto del mercimonio, a maggior ragione dovrebbe ritenersi compreso nell'esenzione.

Ma se si accetta invece la teorica invalsa nella giurisprudenza che la tassa di esercizio colpisca i redditi professionali senza distinzione, non si potrebbe ammettere che dovesse farsene una in favore di chi professa la missione del sacerdozio, che si consideri pure alta e dignitosa quanto si voglia, non toglie che nel suo esercizio somministri ordinariamente un reddito valutabile in danaro, e quindi per ragion di giustizia suscettibile dell'onere del tributo, come qualsiasi altro.

Anche nell'applicazione della legge sulla tassa di ricchezza mobile, grave fu la controversia al riguardo (3), anzi la questione era stata studiata come una delle più eleganti che si agitarono nell'interpretazione della legge relativa, specialmente per ciò che riguarda i redditi provenienti dalla così detta elemosina delle messe.

E naturalmente quegli studi (4) e decisioni non possono non avere

(1) Legge 18 maggio 1850.

(2) Art. 25 del progetto cit.

(3) Ved. O. QUARTA, *Comm. alla legge sulla tassa di ricch. mob.*, art. 3.

(4) La questione in ordine alla tassa di ricchezza mobile venne prescelta

la maggiore influenza nella risoluzione del dubbio medesimo ; ordine alla tassa di esercizio, quando si accetti l'ampia definizioı che di questa tassa volle dare la giurisprudenza, estendendola al professioni indistintamente.

Le principali ragioni, che a sostegno della esenzione dalla tas si presentarono, erano le seguenti; che i proventi delle messe avve tizie, essendo elemosine ed offerte spontanee e volontarie fatte p ispirito di carità e per sentimento di religione, non possono qu lificarsi di fronte a chi le riceve come redditi, perchè non soı prestazioni nè permanenti, nè temporanee, ma vere e proprie d nazioni manuali ed istantanee, che niente hanno in sè che accen a probabilità di ritorno, ed a dovere giuridico in colui che le soı ministra, dipendendo essenzialmente dalla volontà di natura mut bile di chi le elargisce, e dal concorso di circostanze molteplic soggette del pari a cangiamento; per cui manca pure l'energ produttiva con cui sieno nelle relazioni di effetti a causa; se sacerdote le accetta, le accetta « perchè deve vivere dall'altar ma non già in rimunerazione o compenso per aver compiuto ı atto che nel concetto cattolico riassume l'inestimabile sacrific cruento dell'umana redenzione (1). »

Ma tutte queste ragioni non reggono a un serio esame sotto rispetto prettamente giuridico.

Anzitutto la vieta massima, che le leggi d'imposta sieno di stret interpretazione, che non possano estendersi oltre quello che la nu lettera consenta, e che nel dubbio debbano essere interpretate cont l'erario, *in dubiis quæstionibus facile contra fiscum responde dum*, se è giustificabile sotto i Governi assoluti, i quali, nello st

---

a tema di un concorso bandito dal *Giornale delle leggi* nel 1874; e de undici concorrenti, sei la risolsero affermativamente, cinque tennero l'o nione negativa; ed il premio fu aggiudicato ad uno di questi ultimi, al s cerdote Bartolomeo Ricci. L'avv. Francesco Ballarini in un lavoro criti sull'opuscolo premiato dal Ricci, sostenne l'imponibilità dei mentovati pı venti e nello stesso senso si pronunciò il *Monitore dei tribunali.*

Nella giurisprudenza si manifestò pure una grande discordanza, poich prescindendo dalla Commissione centrale che ritenne costantemente la t sabilità, così pure giudicarono il Tribunale di Firenze, la Corte d'appe di Messina al 19 luglio 1875, la Corte d'appello di Napoli al 15 dicemb 1875, quella di Palermo al 7 febbraio 1876 e la Corte di Parma al 26 de stesso mese, mentre la contraria opinione venne professata dalla Corte appello di Venezia al 30 maggio 1874 e dalla Corte di cassazione di Ror con due sentenze, l'una in data del 27 aprile e l'altra in data del 18 (*Bollettino della Giurisprudenza amministrativa e finanziaria*, vol. 2, p. 1(vol. 3, pag. 292; il giornale *La legge*, ann. 1875, parte III, pag. 50 e 1(l'opuscolo del Ricci, dal titolo: *L'elemosina delle messe e la tassa sui re diti di ricchezza mobile*. Ved. *Boll. della Giur.* amm. e finanz., vol. I, pag. 57, 157, 292 e 196, vol. I, pag. 106, vol. II, pag. 159 e vol. IV, pag. 21.

(1) Ved. Ricci, *L'elemosina delle messe e la tassa sui redditi di ricchez mobile*. Tip. Solari, Piacenza 1875.

bilire l'obbligo pei contribuenti di pagare, non dànno ragioni di sorta e deliberano nella pienezza del loro arbitrio, l'ermeneutica legale non consente che la si possa egualmente invocare nei liberi Governi come quello, da cui noi siamo retti. Perocchè v' ha lo Statuto, che, mentre nell'art. 25 dispone che tutti i cittadini *contribuiscono indistintamente, nella proporzione di loro averi, ai carichi dello Stato,* nell'art. 30 sancisce nessun tributo potersi imporre o riscuotere, se non sia stato consentito dalle Camere e sanzionato dal Re; e nell'art. 10, a guarentigia maggiore, statuisce che ogni legge di imposizione di tributi debba essere presentata prima alla Camera dei Deputati, la quale più direttamente rappresenta, come mandataria, le ragioni dei contribuenti. Ond'è che la imposta nei paesi liberi non è altro, come affermano tutti i pubblicisti (1), se non quella somma di danaro, che il cittadino, per mezzo dei suoi mandatari, consente a pagare allo Stato, acciocchè questo provveda a quei bisogni, a cui il cittadino non può da sè provvedere; epperò non rappresenta che un *do ut facias*, non è che la conseguenza di un contratto bilaterale. Per cui, all'imposta ed al suo pagamento, si debbono applicare quelle stesse norme, che valgono per l'adempimento dei contratti; e la verità è che le leggi fiscali non devono essere interpretate nè contro il contribuente, nè contro l'erario, ma secondo la lettera e lo spirito di esse, ed è assurdo assimilarle alle leggi penali e restrittive, poichè non portano restrizione alcuna, neppure indirettamente, ai diritti e alla libertà dei cittadini.

In secondo luogo non è vero, a termini del giure canonico, che il provento della messa si abbia a considerare puramente come una elemosina, gravi ragioni militando invece a favore di una contraria definizione (2).

È propria dell'elemosina la spontaneità, o meglio, il poterla dare e non dare, e che la si presti ad individui indigenti, bisognosi, chè altrimenti si avrà una donazione, una liberalità, un'elargizione, non un'elemosina propriamente detta. *Eleemosyna,* dice il Ferraris, *est opus, quo datur aliquid indigenti ex commiseratione propter Deum* (3). Ed anzi lo stesso scrittore ne apprende che, secondo lo spirito della Chiesa, perchè l'elemosina riesca più meritoria debba essere in ragione diretta quasi della indigenza.

Ora, si domanda il Quarta, si riscontrano questi elementi nello stipendio, salario, o mercede (sono i vocaboli, che adoprano i canonisti per significare il provento in questione), che si dà al sa-

---

(1) Ved. SAREDO, *Trattato delle leggi.*
(2) Tom. II, c. 569.
(3) QUARTA, Op. cit. art. 3.

cerdote per la celebrazione della messa? Che vi manchi il second requisito è d'una evidenza palmare, poichè i preti, in generale, no sono, non possono considerarsi oggi quali indigenti, quali bisc gnosi, a cui sia necessario dar l'obolo per vivere. Ed in ogni cas è certo che fra essi ve n'ha degli agiati, dei ricchi, e ciò non pei tanto anche a costoro, perchè applichino la messa, è mestieri ch si dia la mercede. Vi manca però anche il primo requisito, ch se si è liberi di chiedere o no la celebrazione e l'applicazione dell messa, non si è liberi di pagare o meno il relativo stipendio i una proporzionata misura, a seconda della messa (o letta, o car tata, o di requie), che si voglia far celebrare. È chiaro dunque ch non si versi in materia di elemosina, bensì in materia di corr spettività; del *do ut facias*.

Che veramente sia così, pare si rilevi nettamente dai seguen testi del Ferraris, e di altri insigni canonisti. Da essi infatti primi ramente risulta, non solo che la messa non possa celebrarsi senz un compenso, ma ancora che il compenso possa essere al di sott di una cifra designata.

« *Advertendum est quod eleemosyna pro missis perpetuis ta xanda est ad rationem sexaginta scutorum romanorum pr qualibet perpetua quotidiana, prout ad eam rationem reducend esse eam concesserat superioribus regolaribus pro suis respectiv religionibus Innocentius XIII cum expresso mandato, ut in fu turum onera missarum perpetua, nisi ad supradictam rationen non permitterent acceptari.....*

« *Et eleemosyna pro una quaque missa manuali, non poss tradi minorem uno julio, jam fuit expresse statutum de man dato Clementis XI, die 23 Decembris 1706* » (1).

Di più, la celebrazione delle messe può formare oggetto di cor tratto, e questo contratto può, davanti al giudice ordinario, esser rescisso « *ob læsionem et injustitiam* ». — *Missarum reductior non esse locum, si per contractum fuit earum onus susceptum sed agendum esse coram judice ordinario, ut cognoscat nur contractus ob læsionem et injustitiam sit rescindendus, vel a æquitatem reducendus, pluries respondit sacra congregat. Conci et signanter in Bonien. 7 martii 1687, confirmat 27 april. ejus dem anni, in Macerata, 15 novembr. 1785, in Assisien, 27, 2 aprilis 1701, in Recanati, etc.* » (2).

E in fine è vietato ai preti di celebrare messa senza il previo contemporaneo pagamento.

« *Nequit sacerdos, sacrificium applicare pro eleemosynis, qu*

---

(1) Tom. III, c. 583; V, c. 717.
(2) Tom. V., c. 713.

einceps sibi elargientur. Verum, si beneficiatus fuerit, vel ca-ellanus, potest ante solutionem missam celebrari (1).

E dopo tutto ciò, sarà mai possibile, conchiude il citato O. Quarta, i affermi che, in giure ecclesiastico, sia una vera elemosina quel che si à ai preti per la celebrazione di una messa? Era un'elemosina forse i primi tempi della Chiesa, quando effettivamente i sacerdoti, tutti ıtenti al loro sacro ministero, privi o spogliatisi d'ogni cosa, ave-ano mestieri che altri desse loro il necessario sostentamento, che onsisteva in pane e vino; ma dire che anche oggi sia un'elemosina ıi pare che importi chiudere gli occhi alla luce dell'evidenza, scam-iare il nome per la cosa, confondere concetti disparatissimi, cadere ı grande anacronismo. Oggi non è che un giusto compenso alla pplicazione, che deve fare il sacerdate, o, se pure vuolsi, una libe-alità in riguardo al carattere sacerdotale, ed in occasione della ce-ebrazione della messa, ma non mai un'elemosina.

Del resto, l'indagine sul carattere di elemosina e non di pro-ento, di reddito, che si vuole dagli avversari ravvisare nelle mer-edi corrisposte al sacerdote per le messe da lui celebrate, è que-ione, che affatto esorbita dalle nozioni economiche e politiche, ıe presiedono alle funzioni sociali del tributo. Lo Stato, in tema i religione, lo dichiarò l'on. Vigliani nella sua relazione sul Codice vile italiano, se non deve essere nè ateo, nè indifferente, è certa-ente incompetente (2); nè può distinguere, quando un reddito siste e si ragguaglia in moneta, da quale movente promani: allo esso modo che non distingue l'onorario dell'avvocato, il salario ell'operaio.

Un contrario sistema ci porterebbe giuridicamente e politicamente en molto indietro e precisamente all'odiosissimo e illiberale sistema elle immunità.

« È forse giusto, scriveva il Filangieri ora è presso un secolo, attando appunto della esenzione dalle tasse accordate ai preti e ad tri, è forse giusto che una porzione dei cittadini dello Stato pro-ti, come l'altra, dei benefizi della società senza pagarli? Non sarebbe rse desiderabile che una infrazione così scandalosa delle leggi ndamentali d'ogni società fosse corretta? Tutti questi privilegi, *tte queste esenzioni non sono forse nulle ed abusive per diritto alienabile ed indistruttibile, che hanno tutti i cittadini del rpo politico,* di esigere da ciascheduno, e ciascheduno da tutti, contribuzione reciproca delle forze, che essi si sono obbligati a mministrare per le spese e *per la sicurezza comune?* Non è forse

---

(1) DIANA, tom. I, part. V, tractat. 13, *De sacrific. missæ*. AULISIO, *Com-ntar. in 4 instit. canon. libros*, p. 234.

(2) *Relaz. sul Cod. civ.* Racc. dei lavori preparat., I, p. 202.

un abuso dell'autorità il dispensare da questa imprescrittibile obbl gazione una porzione degli individui della società per farne cade tutto il peso sull'altra? In Sparta, nè i due re, nè i magistrati; Venezia nè i nobili, nè il doge; in Roma nè i magistrati, nè i ca della Repubblica, durante la libertà, nè, quando questa decadde, g imperatori stessi erano esclusi dalle pubbliche contribuzioni; e n che ci vantiamo d'essere giusti ed imparziali, saremo così prodig dei diritti e dei doveri sociali? (1) »

D'altra parte, se la tassa dovesse arrestarsi di fronte al sace dozio cattolico, dovrebbesi, per l'eguaglianza e la libertà dei culti (2 pure accettare rimpetto al sacerdozio di tutte le altre religioni; dove si andrebbe allora a finire?

Senonchè evvi una considerazione ancora più grave. Non è ve che la tassa colpisca il ministero sacerdotale in sè, ma lo colpisce n suoi effetti. Quando il danaro, si chiami pure elemosina il titolo p cui vien dato, è entrato nel patrimonio del sacerdote, è diventato valore permutabile come qualunque altro, e allo stesso modo, cl il sacerdote non *profana* l'elemosina, valendosene pei bisogni par colari della vita, la società non le profanerebbe neppure, quan ne reclama la sua parte pel soddisfacimento dei bisogni genera

Quindi data l'imponibilità delle professioni indistintamente, niu eccezione dovrebbe essere fatta nell'applicazione della tassa esercizio: nemmeno a riguardo dei sacerdoti, qualunque sia il cul per cui professano il loro ministero, ogniqualvolta dallo stesso ve gano a ritrarre un reddito e un beneficio apprezzabile in dana

137. Ammesso però che il reddito proveniente dal sacerdoz sia agli effetti delle leggi tributarie un reddito professionale pari di qualunque altro, si obbiettò però che pur sempre dove pronunciarsi la esenzione dalla tassa di esercizio e rivendita meno a favore dei parrochi.

E si disse a sostegno di tale tesi che nella gerarchia ecclesi stica il parroco gode di speciali proventi in ragione del suo fizio, e si trova nella stessa condizione di un pubblico impiega o funzionario nella gerarchia civile; e che giusta l'articolo 2 d

(1) Vol. II, p. 145.

(2) La libertà e l'uguaglianza dei culti in Italia non solo è sancita da art. 1 e 24 dello Statuto, ma ancora dalla legge dell'8 luglio 1848, eman nel Regno Subalpino, dal decreto promulgato dal governatore generale de Lombardia, nel 4 luglio 1859, dal decreto pubblicato al 10 agosto 1859 ne Romagne, dal decreto che si emanò in Toscana al 30 aprile dello stes anno 1859, dal decreto del 12 febbraio 1861, emesso nelle Provincie Me dionali, ed infine dal decreto del 4 agosto 1866, emanato per le Provin Veneto-Mantovane.

egolamento 20 dicembre l' impiego o l' opera retribuiti con sti-
endio non sono soggetti a tassa (1).

E in questo senso argomentarono le sentenze dei Tribunali ordi-
ıari che si pronunciarono per l'esenzione. — « Considerando che
ıer ciò che spetta principalmente ai parrochi, quando pure l'eser-
izio del ministero sacerdotale si potesse dire colpito dalla tassa di
sercizio o rivendita, dovrebbero pur sempre eccettuarsene i par-
ochi in virtù dell'eccezione stabilita dall'art. 2 del citato regola-
ıento 24 dicembre 1870. Ivi è detto non andar soggetto a quella
assa *l'impiego o l'opera retribuiti con stipendio o salario presso
mministrazioni pubbliche o presso privati*. Donde si rileva che,
vuolsi considerare nei parrochi la sublimità del ministero sa-
erdotale che esclude ogni nesso tra il loro ufficio e ciò che a
itolo d'alimento percepiscono dalla carità dei fedeli (che è l'ipo-
esi vera), e in tal caso svanisce ogni concetto di esercizio lucra-
ivo di professione, o vuolsi in falsa ipotesi considerarli come
sercenti funzioni col correspettivo d'una data mercede, ed allora
ono indubbiamente equiparabili a funzionari retribuiti con sti-
endio o salario, presso un' amministrazione pubblica, se come
ıle vogliasi considerare la Chiesa anche alla stregua dell'odierno
iritto pubblico interno, o presso una società privata, se si voglia
oi più avanzati statisti riguardarla semplicemente come tale. In
mbi i casi è evidente doversi dire compresi nell'eccezione (2) ».

Ma all'obbiezione fu risposto che i sacerdoti ed anche i parroci
on possono esser compresi nella eccezione di cui all' art. 2 del
egolamento 24 dicembre 1870, con cui si dispone non andar sog-
etti all'imposta di esercizio e rivendita *l' impiego e l'opera re-
ribuiti con stipendio o salario presso le amministrazioni pub-
liche o presso privati*, perchè è impossibile equiparare a questo
tipendio e a questo salario il benefizio parrocchiale, sia letteral-
ıente e sia nel concetto del legislatore — come osservò la Corte
enovese (3).

138. Del resto, ammesso pure che si potesse dire il parroco uno
:ipendiato della Chiesa, e questa una pubblica o privata ammini-
:razione ai sensi del citato articolo; è per altro da osservare che
ɔn quell'articolo si esentano dall'imposta coloro che *tutta* l'opera
ɔro impiegano a profitto dell'amministrazione o del privato che li
ipendia; ma se un medico, a mo' d'esempio, professore stipendiato

---

(1) Vedi in questo senso un Decreto della Deputazione Provinciale di
ovara, 13 luglio 1875 — Parroci di Vercelli ricorrenti (*Riv. Amm.*, anno
375, p. 606).

(2) Tribunale di Genova, 27 dicembre 1879, (*Eco di Giurispr.*, anno
380, I, 25).

(3) Corte Appello di Genova 23 aprile 1880 (*Eco di Giurispr.*, IV, 214).

in una Università, esercita eziandio la sua professione ottenendon altri lucri, egli per quest'ultimo esercizio non può essere esent dall'imposta in questione. E se così è; e se il parroco pel godi mento del benefizio parrocchiale non è obbligato ad impiegare *tutt* la sua opera sacerdotale, ma solo ad amministrare i Sacramen ai suoi figliani, ad applicare la messa *pro populo* e a spiega l'evangelo in ogni dì festivo, mentre per le messe degli altri giorn pei funerali e per altre funzioni gli si concede di esserne rinum rato come qualunque altro semplice sacerdote; non può al cert per questo non essere soggetto alla tassa d'esercizio, tanto più ch i proventi d'un sacerdote semplice sono sempre minori di quel del parroco, il quale, per la sua qualità essendo in maggior co tatto coi fedeli, ha occasione di avere maggiori richieste di at del ministero sacerdotale e quindi maggiori elargizioni.

E dopo ciò a nulla rileverebbe che i parroci fossero funziona pubblici, come custodi degli antichi atti dello stato civile, perch non è in tal qualità che sono essi compresi nella tassa (1).

139. Ad esaurimento della questione accenneremo allo sta della giurisprudenza.

Per l'imponibilità della tassa ai sacerdoti si è pronunciata l Corte di appello di Genova nella citata sentenza (2); per l'ese zione avevano deciso il Tribunale di Genova nella stessa causa (3

---

(1) Corte Appello di Genova ibid. (*Eco*, loc. cit.).

(2) V. *Eco di Giurisprudenza*, loc. cit.

(3) Trib. civ. di Genova, 25 dicembre 1879 (*Eco di Giur.*, anno 1880, I,25 Nella citata sentenza dopo essersi fissata in massima l'esenzione a favo delle professioni liberali, così venivano riassunte le ragioni principali c perorerebbero per l'esenzione al caso speciale dei sacerdoti, anche quan si dovesse ritenere tassabile in genere l'esercizio delle professioni libera

« Considerato che la quistione riesce oltremodo più facile a sciogliersi o trattisi d'un sacerdote che per questa sola sua qualità vogliasi sottopor alla tassa di *esercizio o di rivendita di merci*. Quando pure si potes sostenere avere il legislatore inteso con quelle parole di colpire l'eserciz di *qualunque professione, arte od industria*, egli è certo che non pote intendere di colpire se non ciò che si esercita *a titolo di lucro*, tale e sendo la base d'ogni tributo, giusta il disposto dell'art. 25 dello Statut Ora il sacerdozio non è una professione nel senso economico della parol nè si esercita altrimenti per *oggetto di lucro*: è un ministero essenzialmen sacro d'un ordine affatto superiore ad ogni considerazione terrena. Se c serve l'altare deve vivere dell'altare, non solo non è l'intendimento del luc quello che ne determina il ministero, ma neppure il dovuto alimento è co che ne tocchi punto la sostanza. Le funzioni sacerdotali si compiono e compirebbero sempre indipendentemente da ogni offerta che i fedeli po sono spontaneamente fare pel mantenimento del sacerdote: offrire il sac fizio eucaristico, benedire, presiedere le assemblee dei fedeli, predicar amministrare i Sacramenti, nei quali uffizi, giusta i sacri canoni, si co pendia il ministero sacerdotale, sono tutte mansioni essenzialmente g tuite che il ministro di Dio compie per dovere del suo carattere, per se vizio divino e pel vantaggio spirituale dei credenti; egli le compie così n

i Cuneo (1) e di Torino (2) in conformità di due decisioni della eputazione provinciale di Novara 13 luglio 1875, Parroci di 'ercelli (3), e 30 giugno 1874, Comune di Vercelli (4), riferibile uest'ultima ai canonici. — Ed ancora un decreto reale in ata del 26 novembre 1874, n. 2264, respingendo un ricorso del omune di Pallanza contro un' altra decisione della Deputazione rovinciale di Novara, confermava che « i sacerdoti che partecipano ei diritti di stola bianca e nera non possono assoggettarsi alla tassa i esercizio » (5).

Ormai però è divenuta pacifica in giurisprudenza la tesi contraria l privilegio, dopo che questa ebbe la conferma recente della suema Corte torinese. Ed ecco i motivi di quella decisione:

— « Il sacerdote, il parroco esercitano una professione? In apparenza la questione si mostra irta di difficoltà, ma con eddo e spassionato animo esaminandola, le difficoltà non sono giuidiche.

Non bisogna dimenticare quale sia il nostro diritto pubblico inrno.

---

ntro della civiltà cristiana dove la generosità dei fedeli gli appresta di ie decorosamente mantenersi, come nelle lande selvaggie dove il missioario per mercede incontra fatiche e privazioni d'ogni maniera e per onoinza le carceri e la morte. Ciò che il sacerdote riceve è detto *elemosina* r significare appunto che non è già un correspettivo del suo uffizio, bensì fferta della carità al sacerdote bisognoso d'alimento. Confondere il mistero sacerdotale coll'*esercizio d'una professione* è fraintendere la divina issione *del sacerdozio*, è *materializzarla* per poterla colpire. Tanto varbbe il dire che i membri delle assemblee legislative *esercitano* anch'essi, ıa *professione* perchè presso alcune Nazioni ricevono un'indennità persoıle, o perchè anche presso di noi godono d'alcuni compensi. Se irrivente e fuor di luogo sarebbe il concetto in ordine ai legislatori, lo è non eno a riguardo dei sacerdoti.

« Considerato che la tesi fin qui sostenuta a riguardo del sacerdozio trova ı autorevolissimo appoggio nel R. decreto 26 novembre 1874, n. 2264, con ıi si dichiarò inammissibile un ricorso del Consiglio comunale di Pallanza ntro una deliberazione della Deputazione provinciale di Novara che aveva dinato la cancellazione di diversi sacerdoti dal ruolo della tassa d'eserzio e rivendita. Nella relazione ministeriale e nella deliberazione del Conglio di Stato che precedono il decreto ne sono svolti i motivi, i quali msistono nel non potersi in guisa alcuna assimilare il ministero sacerdole all'esercizio d'una professione. Quest'interpretazione, la quale, dove si iglia riconoscere nell'art. 12 della legge citata, allegato *O* un mandato gislativo al Governo, potrebbe dirsi autentica, è ad ogni modo sempre ıtorevole e razionale.

« Per questi motivi il Tribunale dichiara doversi il sacerdote Giacomo ggi cancellare dal ruolo della tassa di esercizio e rivendita di merci del mune di Genova. » (Arrighetti *V. P.* — Invrea *Est*).

(1) Tribunale di Cuneo, 11 ottobre 1878 (*Giurispr T.*, anno 1879, p. 23).

(2) 3 gennaio 1877, Corna e Ferrante c. Comune di Rivarolo (*Monit. dei ribun.*, anno 1877, pag. 196).

(3) Dep. prov. di Novara 13 luglio 1875 (*Riv. amm.*, anno 1875, p. 605).

(4) Dep. prov. di Novara 30 giugno 1874 (*Riv. amm.*, anno 1874, p. 620).

(5) Ved. *Monit. dei Tribunali*, anno 1875, p. 221.

L'assoluta indipendenza dello Stato dalla Chiesa cattolica e dai vari culti, che nello Stato si professano, è ormai indiscutibile.

L'art. 1 dello Statuto fondamentale del Regno non può avere tutto il significato, che dal ricorrente gli si dà.

Se è, come vuolsi, una professione di fede fatta dallo Stato, ciò non importa però che lo Stato, nella sua esplicazione, nel suo progresso civile ed economico siasi legato in modo da sottoporsi alle leggi canoniche e da riconoscere una classe di cittadini fuori o sopra della legge comune.

La nostra storia civile e politica negli antichi tempi e nei più recenti, a cominciare dall'abolizione del fòro ecclesiastico, che pure era dai canoni e dai Concili sancito, l'abolizione delle corporazioni religiose, l'abolizione delle mani morte ecclesiastiche, il matrimonio riconosciuto come contratto civile, Roma capitale del Regno, tutto addimostra che lo Stato ha mantenuto e ricuperato i suoi diritti.

Se il culto è libero, se liberi sono i ministri nell'esercizio della missione spirituale, lo Stato non riconosce che cittadini, tutti uguali innanzi alla legge, dei quali niuno ha diritto ad una speciale protezione dello Stato, niuno ha diritto di sottrarsi ai pubblici pesi.

Esaminandola adunque con criteri tutti civili, come è dovere del magistrato, facendo astrazione da ogni concetto, che non sia di diritto comune, la quistione è facilmente risolta.

Che cosa s'intenda col vocabolo *professione* non può essere oggetto di grave disputazione.

Professare è la pubblica esplicazione di una speciale attitudine dell'ingegno umano, acquisita con appositi e regolari studi.

Professa chi insegna, professa chi difende nei pubblici giudizi, professa chi cura le corporali infermità e certamente professa chi, colle massime di un culto, sollevando la mente umana ad alti ideali, ha, e deve avere per principale scopo, la morale educazione dell'uomo, il suo benessere nel consorzio sociale.

La sapienza del popolo ha sempre considerata la carriera ecclesiastica come una professione, e nello scegliere una professione ai propri figli non vi è padre che escluda dal novero la professione sacerdotale, la più nobile certamente, e spesso la più vantaggiosa.

Dice il ricorrente che « il prete ripete la sua qualità dall'Ordine e non dalla capacità personale e dagli studi fatti. » Che l'Ordine gli dia la qualità sia pure, ma non si può ammettere che senza studi e senza capacità si conferisca ad una persona la qualità per esercitare una così elevata, una così importante missione. Quel diritto canonico, che il ricorrente invoca, è il primo a smentirlo in tale asserzione.

Ut ordo clericalis turpitudine omni careat et idonea scientia

sit prœditus necesse est inquirere in vitam, mores scientiam singulorum, antequam ordinem suscipiant.

Manus nemini imposueris, scriveva San Paolo, e le Decretali hanno un titolo, *de scrutinio in ordine faciendo*, e la Sessione 23 del Concilio tridentino consacra questa ricerca di studi e di capacità.

È adunque un capitale di studi, che si richiede anzitutto dal sacerdote, onde possa ricevere quell'Ordine, che gli dà, secondo le leggi ecclesiastiche, l'autorità di professare.

Ciò premesso, non si può negare che la professione sacerdotale abbia i suoi lucri, dia i suoi proventi.

Quel lucro non deve, non può essere diversamente considerato da quello che si ricava dalle altre meno nobili professioni.

Gli onesti guadagni hanno tutti la stessa fonte: il lavoro.

Se è vero che l'uomo vive del sudore della sua fronte, che il principale dovere dell'uomo è quello di lavorare e di produrre, che lavoro sociale è tutto ciò che tende al benessere morale e materiale della società, i quali si compenetrano dopo essersi a vicenda aiutati; è innegabile che qualunque lavoro, che a tale scopo sia diretto, è un *labor*, che *optat prœmium*.

Se l'avvocato, il medico, l'insegnante hanno diritto ad un compenso pel capitale scientifico, che hanno coi loro studi raccolto e che impiegano a sociale vantaggio, altrettanto deve dirsi del sacerdote o del parroco, come di qualunque altro ministro di culto.

La stessa legge canonica ha riconosciuto questa verità col sanzionare la massima: *qui altari inservit ex altare vivere debet*, e la massima non mancò di essere accolta, poichè il sacerdote, il parroco vivono e lucrano.

Ma questo lucro, obbietta il ricorrente, è incerto, il compenso al servizio dell'altare non è obbligatorio, sarebbe *simonia* il prenderlo e il darlo; non è che una elemosina, una spontanea offerta, la quale può mancare; — quindi il sacerdozio non ha carattere di professione lucrativa, che la legge fiscale colpisce.

Non crede questa Suprema Corte che la legge canonica debba qui applicarsi. L'indole del lucro o guadagno non è la legge canonica, che possa giuridicamente definirla.

Più che le finzioni di diritto vale il fatto e questo fatto è giuridico — il ricorrente non lo contesta.

Se i vocaboli *spontanea offerta* ed *elemosina* hanno potuto essere dai concili e dai canoni adottati invece di correspettivo, mercede, salario o prezzo e ciò pel fine altissimo di coordinare il decoro della religione cattolica colla necessità comune dei suoi ministri, la verità è che queste elemosine e che queste offerte di rado mancano e che *non dantur tamquam pretium rerum sacrarum, sed tam-*

quam præmium laboris, costituiscono un provento, spesso superiore alle necessità della vita del sacerdote, specialmente quand questi sia parroco.

Questi proventi la società civile li considera come ricchezza, e la prova si ha manifesta nell'art. 3 del testo unico della legge sulla ricchezza mobile, che dichiara soggetti a tassa i proventi avventiz di qualsiasi professione o ministero.

Si dice che questa disposizione di legge non è applicabile alla fattispecie, che la legge fiscale non si può estendere. Nulla di più esatto; ma quella disposizione fu fatta per autenticamente interpretare il primo testo della legge sulla ricchezza mobile, per togliere ogni dubbio intorno alla tassabilità dei proventi avventizi dipendenti dall'esercizio del sacerdozio, ed è un validissimo argomento per interpretare alla sua volta quella tassa di esercizio, che fu data ai Comuni in sostituzione dei centesimi addizionali sulla ricchezza mobile, e che, come questa, ha per base i proventi d qualsivoglia professione.

Nè si dica che havvi capitale differenza tra le due tasse, che la tassa di ricchezza mobile colpisce il provento, la tassa d'esercizio l'esercizio in astratto, indipendentemente cioè dal provento.

Questa distinzione è più nelle parole che nella realtà, avvegnachè l'esercizio non può essere colpito quando la professione non sia pe indole sua lucrosa e ben lo dimostra il ricorrente, il quale non ha trascurato di sostenere la mancanza di questo lucro nella professione che esso esercita.

Col secondo mezzo il ricorrente sostiene che se mai tassabile fosse l'esercizio del sacerdozio, egli doveva essere tassato come sacerdote, e non come parroco.

Il parroco, egli osserva, non ha proventi che come sacerdote, le rendite del beneficio parrocchiale non possono considerarsi proventi di uno speciale esercizio.

D'altronde il parroco è uno stipendiato dalla Chiesa, che è una associazione, e non dallo Stato, entra nella eccezione, di cui all'articolo 2, n. 1, del regolamento 24 dicembre 1870.

Dalla Chiesa riceve le rendite del beneficio, dallo Stato la congrua e questo in corrispettivo degli uffici civili, che presta come membro della fabbriceria, delle Congregazioni di carità, e come custode e depositario degli atti dello stato civile anteriore al Codice italiano.

Osserva la Corte, che il parroco è essenzialmente un sacerdote il quale ha una speciale missione nella gerarchia ecclesiastica, e che nell'esercizio di questa speciale missione, oltre le rendite del benefizio e la congrua, percepisce proventi avventizi maggiori degli altri sacerdoti, che, secondo il diritto canonico, vengono sotto la

esignazione di *jura parochialia;* e quindi poteva essere iscritto ome parroco nella categoria dei contribuenti comunali.

Nè il benefizio può fare considerare il parroco come uno stipeniato di una società, come egli pretende, nè la congrua può farlo npiegato dello Stato. D'altronde la congrua non gliela dà lo Stato, ıa gli viene dallo Stato assegnata sui fondi appositi dell'ente Fondo el culto.

Se per disposizione transitoria gli atti dello stato civile anteriori l 1866 si conservano dai parroci, ciò non li fa pubblici impiegati, è può considerarsi impiego governativo il far parte delle Conregazioni di carità, opere e cariche non retribuite. Il far parte elle fabbricerie, ognuno che conosca la storia di questa istituzione ı che non è un peso pel parroco, ma una concessione che gli enne fatta per conciliare gli interessi delle due potestà: la civile la spirituale.

Cadono impertanto tutti gli argomenti del ricorrente e la deunciata sentenza non merita evidentemente le fatte censure (1) ».

140. Le stesse incertezze cui diede luogo il regolamento col ottoporre alla tassa di esercizio ogni *professione*, si ravvisano ello stesso, in quanto assoggetta alla medesima tassa chi esercita n'*arte*.

Anche qui sorge la distinzione tra arte ed arte, e il dubbio nel ecisare quale fra le varie specie di arti e di artisti si siano voıti sottoporre a tributo.

141. Non rifaremo la genesi della legge: richiamiamo semicemente quanto fu osservato in ordine alle tassabilità delle prossioni comuni e delle liberali. Anche qui se la parola « esercizio » eve conservare una correlazione coll'altra frase « o rivendita di ıalunque merce », evidentemente sole arti soggette a tassa deono essere quelle affatto manuali, e per cui col lavoro meccanico, accresce valore e pregio alle cose e le si rendono necessarie ai sogni materiali della vita. Tali le arti del fabbro ferraio, del legname, ecc., ritenendo la parola arte in un senso affine a quello mestiere.

142. Le arti belle in cui il valore delle cose materiali spasce davanti al pregio che vi infonde il genio creatore non delırtefice, ma dell'artista, non potrebbero invece sottoporsi a tassa esercizio, altrimenti che attribuendo alla stessa il carattere di ıa tassa sul reddito, anzichè di una imposta d'indole molto ù limitata, come manifestammo essere nostro intendimento. Ma certo però che quando si respingesse (come inclina a fare la urisprudenza) la distinzione fra professioni comuni e liberali,

(1) Cass. Torino, 26 aprile 1883 (*Legge*, anno 1883, p. 160 e seg.).

ugualmente si dovrebbe respingere quella fra arte ed arte, e tutt
indistintamente assoggettarle allo stesso tributo.

La questione invece non era proponibile in Francia a termin
della legge 7 maggio 1844 sulla tassa di patente, la quale dichia
rava espressamente: — « *Ne sont pas assujettis à la patente....
les peintres, sculpteurs, graveurs et dessinateurs, considérè
comme artistes, et ne rendant que le produit de leur art* » (1)
Per giungere alla tassabilità occorreva che l'artista vendess
oggetti eseguiti da altri, e speculasse sull'opera altrui, materializ
zando in certo qual modo l'arte, e rendendola un mezzo di specu
lazione comune (2).

Ammessa però nel nostro diritto l'imponibilità delle arti tutte
è necessario in ogni caso che l'artista faccia esercizio dell'art
sua nel senso giuridico della parola, e cioè abbia un'officin
propria, uno studio proprio in cui lavori, altrimenti si ricadrebb
evidentemente nell'eccezione stabilita dal regolamento per cui no
è soggetta a tassa la semplice *opera retribuita con stipendio*
con salario (3).

143. Il regolamento assoggetta a tassa ancora le *industrie*
come pure aveva fatto esplicitamente la legge francese del 1844
« *Tout individu français ou étranger, qui exerce en Franc
un commerce, une industrie... est assujetti à la contributio
des patentes* » (4).

E in questa parte il regolamento può armonizzare colla legge
Vero è, se si vuole, che la parola industria accenna materialment
piuttosto ad una *produzione* che ad una *rivendita* di merci; m
una correlatività fra i due termini esiste, poichè si produce ap
punto per rivendere. Poco importerebbe che in un Comune
contribuente avesse una manifattura di generi che egli producess
per un commercio da realizzarsi altrove: implicito vi sarebb
ugualmente l'elemento della rivendita, la quale virtualmente
compie nel momento stesso della produzione (5).

---

(1) Art. 3, n. 3.

(2) Cons. d'État 3 avril 1834; 17 déc. 1847 (Dalloz, *Répertoire*. Pa
tente 243).

(3) Art. 2, reg. 24 dicembre 1870, n. 6137.

(4) Art. 1.

(5) La Corte di cassazione di Torino sanzionò ripetutamente la legittimit
della tassazione delle industrie; e lo fece recentemente ancora nella sen
tenza 31 dicembre 1881, argomentando per altro più dal tenore del regola
mento che della legge, ed anzi quasi esclusivamente dai termini di quell
(*Riv. Amm.*, XXII, 251).

Riportiamo i motivi della citata decisione, per quanto essa basi le su
considerazioni sul regolamento 24 dicembre 1870, anzichè sulla legge 1
agosto 1870, unica norma, per noi, nella retta interpretazione delle dispo
sizioni legislative:

144. Potrà annoverarsi tra le industrie e tassarsi anche l'agri-
oltura? Ecco una grave questione, degna di esame.

I fautori dell'imponibilità sostengono che l'art. 1 del regolamento
ssoggettando alla tassa *qualsiasi industria*, abbraccia nella ge-
erica indicazione anche l'industria agraria: e insistono che questa
nterpretazione, oltre a non essere disdetta dalla lettera del rego-
mento, è anche logica. È logica perchè il legislatore avendo
oluto esonerare dall'imposta di ricchezza mobile l'industria agraria
sercitata sopra i propri campi, lo disse; e non avendo introdotto
guale eccezione nella legge sulla tassa degli esercizi, si deve ri-
nere non l'abbia voluta. È logica ancora, perchè se la gravità
ell'imposta di ricchezza mobile consigliava di esonerarne l'in-
ustria agraria esercitata da chi paga l'imposta fondiaria sui ter-
ni che ne sono l'oggetto, non poteva dirsi altrettanto della tassa
esercizio, la quale nei Comuni con poca popolazione (come son
tti i Comuni ove abbondano gli agricoltori) non può eccedere
na ben modica somma (1). È logica infine, aggiungono, giacchè
ripugnava l'imporre due tasse a favore dello Stato sopra un'unica
roprietà, non potevasi dire altrettanto per una tassa a favore dello
tato ed un'altra a favore del Comune.

Si invocano eziandio a sostegno di tale interpretazione la sen-
nza della Cassazione torinese, luglio 1878, in causa Ratti contro
omune di Milano (2), che pronunciandosi per la costituzionalità del
golamento 24 dicembre 1870, dichiarò che « la locuzione *esercizi*
usata dall'art. 1 della legge 11 agosto 1870, alleg. O, doversi

---

« La Corte ecc. — Atteso che la legge 11 agosto 1870, all. *O*, all'art. 1,
facoltà ai Comuni d'imporre tasse speciali di esercizio e di vendita di
alunque merce, ad eccezione dei generi riservati al monopolio dello Stato,
il relativo regolamento 24 dicembre di quello stesso anno dichiara, al-
rt. 1, che sono soggetti a questa tassa:

« 1. L'esercizio di una professione, arte, commercio od industria qual-
oglia;

« 2. La rivendita di qualunque merce ».

Il testo della legge è tanto perspicuo da non lasciare in dubbio che non
o il commercio e la rivendita di merci, ma anche qualunque esercizio o
bilimento d'industria possa dai Comuni essere colpito con quella tassa:

« Se una maggiore dimostrazione di questa verità potesse desiderarsi, la
ricaverebbe dallo spirito e dalla genesi di quella legge, la quale ebbe
mira di venir in soccorso ai bisogni dei Comuni, ai quali si imponevano
ovi oneri, e di accordare loro un succedaneo alla sovrimposta sulla tassa
ricchezza mobile, di cui, per lo innanzi, si approfittavano, e della quale
ivano privati. Ora, siccome la tassa di ricchezza mobile, e conseguen-
ente anche la sovrimposta comunale, colpiva, non solo il commercio di
npra-vendita, ma in genere anche l'esercizio di qualsivoglia industria, è
ridicamente logico che su questi enti si estenda pure la nuova tassa,
rogata alla sovrimposta di ricchezza mobile ».

(1) Art. 4 regolamento.

(2) Ved. *Monit. dei Tribunali*, ann. 1878, pag. 815.

« intendere nel senso più largo, comprendente ogni professione
« arte, commercio od industria, senza distinzione se materiale o
« intellettuale »; e un parere del Consiglio di Stato (1) con cui s
dichiarò « che i Comuni possono imporre la tassa di esercizio ag
« esercenti professioni liberali *ed ai coloni di terre proprie*,
« tenute in affitto od a mezzadrìa ».

Del resto, si ripete che la frase generica usata dal legislator
industria, senza restrizioni di sorta, repugna ad ogni distinzion
giacchè *ubi lex non distinguit, neque nos distinguere debemu
et cum in verbis nulla ambiguitas est, non est admittenda v
luntatis quaestio.*

145. Ma tali considerazioni non reggono a un serio esam
e pare che non s'abbia ad esitare di affermare che il regolamen
coll'espressione, per quanto ampia, di *industria qualsivoglia*, n
possa riferirsi alle operazioni agricole: e che anche nella leg
sulla tassa di esercizio e rivendita il legislatore abbia tenuto pr
sente la grave considerazione di equità e di economia, che cioè
produzione della proprietà stabile colpita già eccessivamente d
tributo fondario, non poteva essere passibile d'altra tassa.

E anzitutto, l'agricoltura è un'industria, o è invece cosa affat
distinta dall'industria in genere? È cosa distinta, e anche avu
riguardo solo alla legge positiva, lo dimostrerebbe la stessa den
minazione del supremo dicastero governativo che regola e tutela
sorti di questa e di quella, del Ministero d'agricoltura, industria
commercio. Se l'agricoltura non fosse dalla legge considerata co
un ramo di produzione affatto distinto dall'industria, sarebbe affat
superflua la sua speciale indicazione nel detto titolo: il che n
si può ammettere senza offesa dei canoni elementari dell'ermene
tica legale.

Il concetto di questa distinzione così diffusa e pacifica ha ins
rato, si può dire, tutta la nostra legislazione. Già nella legge su
ricchezza mobile del 14 luglio 1864, si trovano sanciti i principii (
che i redditi provenienti da beni stabili soggetti a contribuzio
fondiaria o prediale sono esentati dalla tassa sulla ricchezza m
bile; e che i redditi agrari non vanno soggetti a tassa se non
quanto sono profitto di persone estranee alla proprietà del fondo (
Il trionfo nella legge di principii così pieni di giustizia tan
nell'aspetto economico, che nel politico e come anche nel giu
dico, si ottenne in seguito a vive discussioni, contro i fautori
un diverso sistema. — E questa medesima discussione si rip

---

(1) Parere 1 settembre 1871, adottato (*Legge*, XI, II, 296).
(2) Art. 8, legge 14 luglio 1864.
(3) Art. 9, ivi.

.ll'epoca della presentazione del progetto, che precedette la legge lell'11 agosto 1870 all. N: giacchè, secondo il primo, anche il pro- ›rietario avrebbe dovuto soggiacere a tassa di ricchezza mobile, nentre la legge invece, mantenne fermo il principio dell'esenzione lel proprietario, eliminando la sopracitata disposizione proposta dal ;overno. Coerentemente a ciò ancora una volta il regolamento del :5 agosto 1870, dichiarò (1) colpiti dalla tassa i redditi dell'industria ıgraria esercitata da persone estranee alla proprietà del fondo: e nvece esenti in massima quelli provenienti dalla coltivazione fatta lal proprietario del fondo: estendendo la medesima eccezione a avore di quelle industrie agrarie più complesse che sono esercitate lal proprietario, come l'armentizia, la serica, quella della produ- ione del carbone, dell'olio, del vino, in quanto non eccedono le orze produttive del fondo (2).

È quindi inammissibile dopo siffatti precedenti, dai quali rifulge a volontà del legislatore di non sottoporre a tassa ulteriore la ›roprietà e la coltivazione delle terre, quando sia già soggetta a ·ontribuzione fondiaria; è inammissibile, dicesi, che il Governo con ına espressione equivoca, sancita dal regolamento del 24 dicembre, n ordine all'imposta d'esercizio, abbia voluto deludere la volontà ·spressamente dichiarata dal potere legislativo, in ripetute e olenni occasioni.

Nè sfuggirà per fermo che quelle specie d'industrie, le quali ventualmente ed in determinate condizioni piacque al potere ese- utivo di gravare di altre tasse, oltre la fondiaria, sono quelle oltanto dove l'opera industriale dell'uomo e l'impiego dei capitali nobili si sovrappongono ed eliminano quasi per la loro importanza l valore della naturale produzione del fondo, giusta il disposto del ·itato articolo 49 del regolamento 25 agosto 1870. — Ma industrie ıgrarie non sono, sono invece operazioni essenzialmente agricole ɪuelle che si limitano ad utilizzare e ricostituire i prodotti del fondo.

146. E poco importa che il proprietario con queste operazioni ıggiunga credito e valore ai suoi frutti; certo è parimenti, che ıon per questo egli li trasforma da prodotti agricoli in prodotti ndustriali. Se ciò fosse vero, pressochè tutte le produzioni agricole .iverebbero industriali, ed industriale sarebbe la produzione di ualunque genere che l'opera dell'uomo perfezionasse, adattasse ai ·isogni e alle esigenze del consumo; industriali tutte quelle altre ·perazioni che valgono a conservare i prodotti agricoli; il granaio, fienile, la cantina, in questo assurdo concetto diventerebbero cose stranee e indifferenti al campo, al prato, alla vigna, anzichè co-

(1) Art. 6, n. 8, Reg. 25 agosto 1870.
(2) Art. 49, n. 8, ivi.

stituirne un sol tutto inseparabile. — E così solo i coltivatori della terra pigri ed ignoranti, rimarrebbero nella classe degli agricoltori; e questo vocabolo che oggi è causa di legittimo orgoglio, diventerebbe obbrobrioso, mentre invece tutti gli altri che si sollevano dal comune, che accoppiano l'ingegno alla diligenza, cesserebbero d'essere agricoltori per essere qualificati industriali. E la tassa colpirebbe ogni forma del progresso agricolo. Barbaro intendimento che si verrebbe ad attribuire a una legge civile, che vorrebbesi avesse preso a tipo il nomade e il selvaggio *cui nec cultura placet longior annua.*

147. Ma in ben diverso e più corretto avviso andò la giurisprudenza del Consiglio di Stato (1) il quale replicatamente dichiarò « che alla tassa di esercizio possono sottostare gli esercenti della « industria agricola non proprietari del fondo, ma non lo possono « i padroni di esso fondo, qualunque sia il sistema onde poi essi « vengono coltivati. »

E conforme alla giurisprudenza del Consiglio di Stato è la pratica applicata dal Governo. — « Questa giurisprudenza, continua « infatti il precitato parere — fu sempre adottata dal Ministero « delle Finanze, il quale anzi nella sua relazione del 1° aprile 1879, « Direzione generale delle imposte dirette, ebbe a dichiarare come « quel centrale ufficio colla scorta appunto del parere 1° settembre « 1871 del Consiglio di Stato, sezione delle Finanze, avesse ed abbia « sempre ritenuto potersi assoggettare alla tassa d'esercizio coloro « che non proprietari del fondo, pel fatto dell' affittanza o della « mezzadrìa vi esercitassero l'industria agricola; non mai i pro- « prietari coltivatori diretti o per qualunque modo dei loro poderi », i quali non possono considerarsi *veri e propri esercenti* di un'industria perchè fanno valere le loro terre delle quali pagano l'imposta, *nello stesso modo e per la stessa ragione onde per questo titolo non vanno soggetti all'imposta di ricchezza mobile* (2).

---

(1) Ved. *Legge* 1880, parte II, pag. 218.

(2) Ecco la fattispecie su cui decise il citato parere del Consiglio di Stato (*Racc.* XXXII, 2, 143.):

Il comune di S. Giorgio in Piano deliberò una modificazione al regolamento comunale per l'applicazione della tassa esercizio e rivendita, sostituendo a questo comma:

« La tassa.... non colpisce gli addetti all'agricoltura e specialmente i coloni, i boari e i braccianti », la disposizione seguente:

« La tassa colpisce però anche le industrie agricole e *specialmente* quella esercitata dai proprietari dei fondi rustici che li coltivano a mani proprie col metodo detto della boarìa. Non ne sono esclusi che i coloni mezzadri. »

La Deputazione provinciale di Bologna ricusò di approvare questa modificazione.

Il Consiglio di Stato, cui si fece ricorso contro tale decisione, la confermava in base alle seguenti considerazioni:

« Che ricusandosi la Deputazione provinciale ad approvare quel sostan-

148. Un'applicazione molto importante di tali principii fu atta recentemente dalla Cassazione di Torino (1), che ritenne non oggetto a tassa di esercizio il proprietario che produce dai bozzoli oltivati nel suo fondo il relativo seme, per quanto anche in copia

---

iale mutamento sul regolamento già deliberato dal Comune di San Giorgio n Piano ed approvato dalle competenti Autorità, onde invece della dispoizione che affrancava espressamente dalla tassa di esercizio ed industria li addetti all'agricoltura e specificamente i coloni, boari e braccianti, si oleva dal Consiglio comunale, nel senso pienamente contrario, una dispoizione che colpisse tutte le industrie agricole e specialmente quelle eseritate dai proprietari dei fondi che li coltivano a mani proprie col modo etto della boarìa; non escludendo che i soli mezzadri; — non solo non ha iolata la legge, ma ne ha rettamente interpretato lo spirito, e si è conermata alla giurisprudenza del Consiglio di Stato esplicata ed assodata per più recenti pareri nei quali propriamente non fu contraddetto quello del settembre 1871, ma ne fu dichiarata la vera portata;

« Che in effetto se con quel parere fu detto in genere che anche i cooni potevano essere colpiti da questa tassa, a condizione di essere speialmente classificati nel relativo regolamento, con i posteriori pareri fu eplicatamente dichiarato che alla tassa di esercizio possono sottostare gli sercenti della industria agricola non proprietari del fondo, ma non lo posono i padroni di essi fondi qualunque sia il sistema onde per essi venono coltivati;

« Che questa giurisprudenza fu sempre adottata dal Ministero delle fianze, il quale anzi nella sua relazione del 1 aprile 1879, Direzione geneale delle imposte dirette, ebbe a dichiarare come quel centrale U izio, on la scorta appunto del parere 1 settembre 1871 del Consiglio di Stato, ezione delle finanze, avesse ed abbia sempre ritenuto potersi assogettare lla tassa d'esercizio coloro che, non proprietari del fondo, pel fatto dell'affittanza o della mezzadrìa vi esercitassero l'industria agricola; non mai proprietari coltivatori diretti o per qualunque modo dei loro poderi, i uali non possono considerarsi veri e propri esercenti d'una industria, erchè fanno valere le loro terre delle quali pagano l'imposta; nello stesso odo e per la stessa ragione onde per questo titolo non vanno soggetti ll'imposta di ricchezza mobile ».

(1) Cass. Torino, 15 dicembre 1883 (*Riv. Amm.* XXXV, 268). — Più riorosa invece si dimostrò la Corte di Cassazione di Roma in riguardo all'applicazione della tassa di ricchezza mobile alle industrie agricole.

La Corte di appello di Palermo, pronunciando in una causa fra le Finanze la ditta Regnault e duca d'Aumale, aveva già ritenuta industria manifatturiera quella esercitata dal proprietario del fondo, il quale avesse tramuto il vino *raccolto sopra di questo* in vermouth o in liquore, ma aveva egato che lo fosse quella applicata al semplice miglioramento del vino, ol ridurlo al tipo di Marsala, giacchè per ritenerla industria manifatturiera sigeva che avesse avuto per effetto di cambiare il nome della materia prima npiegata, di guisa che il vino non si chiamasse più con quel nome, ma ibbene, a modo di esempio, con quello di vermouth o di liquore. Or ene, la Corte di Cassazione di Roma, colla sentenza 10 agosto 1880 (*Moitore dei Tribunali* 1881, pag. 204), ha condannato recisamente questa eoria ed andò molto più in là, qualificando industria manifatturiera anche riduzione del vino comune fabbricato colle uve raccolte nelle proprie igne, riducendolo al tipo Marsala. E in senso analogo, vedasi pure la senenza della stessa Corte 8 luglio 1881, in causa Pennesi c. Finanze (*Moniori dei Tribunali* 1882, N. 11, pag. 253).

rilevante, riformando un contrario giudicato della Corte d'appello di Brescia (1).

---

(1) Riproduciamo qui in nota la sentenza della Corte Bresciana (31 ottobre 1881) a completa illustrazione della controversia:

in *fatto*. Il signor Cesare Capredoni, proprietario di un latifondo in Ripalta Nuova denominato il Dosso e la Cà, per le qualità dei terreni specialmente adatti alla coltivazione del gelso, si dedica da tempo, con bozzoli propri alla confezione del seme-bachi, vendendone poi in quanto ecceda i suoi bisogni a chi glie ne fa richiesta.

Convien dire che fino dall'anno 1873 lo spaccio di quel genere assumeva certe proporzioni perchè ne fu richiamata l'attenzione dell'agente delle tasse, il quale comprese l'ingegn. Capredoni nei ruoli dei contribuenti la tassa di ricchezza mobile come fabbricatore e commerciante seme-bachi con l'accertamento di un reddito di lire ottocento (800,00) che fu mantenuto dalle Commissioni Amministrative a cui inutilmente l'ing. Capredoni ricorse per farsene sollevare. Se non che avendo in appresso il Capredoni percorse le vie giudiziali potè ottenere la sentenza 11 ottobre 1875 di questa Corte colla quale in riforma di altra a lui avversa proferta dal Tribunale, fu esonerato dalla tassa ritenendosi che la fabbricazione del seme-bachi esercitata dall'ingegn. Capredoni nelle limitate proporzioni d'allora, si risolvesse in una industria agraria non eccedente nella sua esplicazione i prodotti dei suoi fondi conseguentemente coperta dall'imposta fondiaria.

Quella sentenza non avendo l'autorità demaniale ricorsa in Cassazione divenne irrevocabile.

Autorizzati colla legge 11 agosto 1870 e relativo regolamento tutti i Comuni del Regno ad imporre tasse speciali di esercizio e di vendita di qualunque merce ad eccezione dei generi riservati al monopolio dello Stato, il Comune di Crema, volendo approfittare di una tale disposizione, compilava apposito regolamento in data 30 ottobre 1878, stato poi debitamente approvato ed emologato, nel quale all'art. 2 dichiarava soggetto a detta tassa speciale l'esercizio delle professioni, arti e commercio ed industrie qualsiasi, ed in esecuzione dell'art. 10 del regolamento stesso la Giunta Comunale di Crema nel pubblicare la matricola degli esercenti, vi comprese anche l'ingegn. Capredoni, quale commerciante di seme-bachi, caricandolo di una tassa di L. 35 annue.

Si ritenne gravato il sig. ing. Capredoni da una tale deliberazione, e facendosi forte della surriferita Sentenza di questa Corte d'appello percorse entrambi gli stadi del giudizio amministrativo, inutilmente però in quanto che tanto la Commissione di primo quanto quella di secondo grado tenne fermo il deliberato della Giunta sul riflesso puramente di fatto, che lo stesso ingegn. Capredoni nei suoi gravami ammetteva che sistematicamente da tempo confezionava seme-bachi oltre i bisogni dei suoi fondi, e faceva vendita dell'eccedente a' suoi amici e conoscenti, con che a senso delle Commissioni, confessava l'esercizio di una industria.

Non si acquietava però l'ingegnere Capredoni ed anzi colla citazione del 25 giugno 1879, pur ripetendo che confezionava annualmente seme-bachi per uso proprio in una discreta quantità, da cui dedotto il migliore per uso proprio cedeva il rimanente ad alcuni conoscenti, che lo richiedevano, conveniva avanti al Tribunale di Crema l'amministrazione di quel Comune perchè fosse giudicato non essere imponibile colla detta tassa sugli esercizi l'industria da esso gestita, e dovere il Comune restituirgli gli importi riscossi.

Le ragioni alle quali l'ingegn. Capredoni appoggiava il proprio assunto si possono comprendere nelle seguenti:

Ammesso per condannata ipotesi che l'ingegnere Capredoni esercitasse una industria qualsiasi, il Comune di Crema non aveva giurisdizione a colpirlo di tassa, perchè l'esercizio si esplicava in Ripalta Nuova, ove seguivano la fabbricazione del seme-bachi e la consegna ai richiedenti.

Ecco le considerazioni da cui partì la Corte Suprema:
« Attesochè la questione principale cui la Corte Bresciana era

---

Le industrie e commerci soggetti a tassa di esercizio sono e non possono essere che quei medesimi colpiti dalla tassa di ricchezza mobile dall'art. 3, ettera *d* del regolamento 24 dicembre 1870.

Ora siccome dalla tassa di ricchezza mobile venne con Sentenza 11 ottobre 1875 di questa Corte ritenuto esente l'esercizio dell'ingegn. Capredoni, leve eziandio sfuggire alla tassa in contestazione.

Il detto regolamento, 24 dicembre 1870, designò altri criteri da cui arguire l'applicabilità delle tasse speciali di esercizio e rivendita come la esistenza di locali propri, nei quali l'industria viene attivata, l'applicazione di un personale di servizio, ecc., estremi di fatto che non si verificano nel caso concreto in cui l'ingegn. Capredoni attende alla fabbricazione del seme nelle proprie cascine, locali non appositamente destinati e giovandosi dell'opera di famigliari senza il concorso di estranei.

Il Capredoni viene assogettato alla tassa come commerciante. — Ora ripugna ai più elementari principii ed alla definizione che della persona commerciante dà il Codice di commercio l'attribuire tale qualità a chi vende i prodotti dei propri fondi.

La produzione e la vendita del seme-bachi fatta dal proprietario sui propri fondi con bachi propri alimentati dalla foglia dei suoi gelsi è parte essenziale dell'industria agraria per la quale si contribuisce già dal proprietario la tassa fondiaria.

L'industria agraria non può essere colpita a benefizio dei Comuni come non lo può essere a favore dello Stato. Che poi il sig. ingegn. Capredoni fabbrichi e confezioni una certa quantità di seme, sui fondi propri senza apparati di locali appositamente destinativi — in famiglia senza il concorso di persone estranee, con bozzoli propri alimentati con foglia dei suoi gelsi — e che le vendite si facessero in ristretta scala ad amici o conoscenti, sopra speciale richiesta, non sui mercati, senza intervento di sensali, commissionari, è ciò che si proponeva di stabilire con una prova testimoniale di cui in via subordinata invocava l'ammissione.

La convenuta Rappresentanza comunale debitamente autorizzata a stare in giudizio esponeva:

Che l'autorità Giudiziaria deve preocuparsi soltanto di conoscere e giudicare della vera natura dell'esercizio attivato dall'ingegn. Capredoni; se cioè sia o meno imponibile della tassa speciale sugli esercizi e sulle rivendite, senza preoccuparsi anche del luogo ove si esplica, spettando all'autorità amministrativa il pronunciare sul reclamo dei contribuenti che avessero pagato in due diversi Comuni.

Che ad ogni modo l'esercizio deve ritenersi attivato in Crema, ove il Capredoni ha il suo domicilio, ove dimora per sua stessa confessione quattro mesi all'anno e precisamente nella stagione in cui d'ordinario si verifica la consegna del seme-bachi, a Crema grossa Borgata al confronto del Dosso semplice Cascinale, in Crema, ove di solito il Capredoni assume gli impegni della consegna ed ove seguono i pagamenti — che quindi il Comune di Crema era investito di giurisdizione, cade l'osservazione in via pregiudiziale avanzata dall'attore.

Che quanto al merito della controversia, la sentenza della Corte non alla la cosa, riferendosi, oltrechè a parti diverse, ad una tassa diversa che grava il reddito, mentre qui si tratta di una tassa di patente o d'esercizio che colpisce qualunque industria senza distinzione, anche l'agraria.

Che d'altronde, quella sentenza dove per accertate condizioni in fatto diverse dalle attuali ammette cioè che il signor ingegn. Capredoni confezionasse seme-bachi con filugelli prodotti in fondi di sua ragione, che tale produzione era indispensabile per l'allevamento dei bachi nella susseguente annata, e che l'attore da detta produzione non ritraeva se non un reddito d'industria veramente agricola nei limiti delle forze produttive dei suoi

chiamata a risolvere nella presente causa, consisteva nel vedere se la confezionatura del seme bachi operata dall'ingegnere Capre-

---

terreni, mentre invece attualmente il Capredoni ha allargato di assai le basi del suo commercio vendendo seme-bachi a moltissimi amici e conoscenti in Crema, e quasi tutti i fittabili dimoranti in Zappello-Bolzone ed altrove, seme-bachi che ricavava da bozzoli comperati anche da altri e alimentati da foglia gelsi che acquista e tenendo applicato all'industria un personale estraneo alla famiglia.

E per accertare l'estensione dell'industria e del commercio la convenuta rappresentanza invoca la prova per interrogatorio.

Chiusa la Causa il Tribunale di Crema in questo stato ammetteva tanto la prova per testimonio instata dall'attore come quella per interrogatorio provocata dalla convenuta rappresentanza.

L'attore produsse 7 testimoni a prova diretta e il convenuto a riprova che vennero tutti assunti, come fu del pari assunto l'interrogatorio dello Ing. Capredoni.

Dell'esito di queste prove in quanto occorra, per evitare ripetizioni, si terrà conto nella parte razionale della sentenza.

Portata di nuovo la causa a pubblica discussione, in cui ciascuna delle parti vagliava le prove a norma del rispettivo assunto, il Tribunale di Crema pronunciava la sentenza 2 maggio 1881 colla quale facendo piena ragione al Comune, respingeva la domanda dell' Ing. Capredoni.

Contro tale sentenza interpose in tempo utile appello l' Ing. Capredoni e nell'udienza del 25 ottobre corrente in cui ebbe luogo la pubblica discussione, le parti non fecero che ripetere e più ampiamente sviluppare le ragioni già addotte in primo giudizio.

In fatto e in diritto. Attesochè la eccezione in via preliminare avanzata dall' attore Ing. Capredoni, che cioè il Comune di Crema non avesse giurisdizione per applicargli la contestata tassa, verificandosi l'esercizio della industria che si volle colpire nel Comune di Ripalta Nuova, non ha giuridico appoggio non già sul motivo pel quale molto si sofferma la rappresentanza del convenuto Comune, vale a dire per l'incompetenza dell'autorità giudiziaria a preoccuparsi del luogo ove si esplica l'industria, quasichè la cognizione di questo non fosse necessaria per arguire poi la veste o meno a procedere ed a stare in giudizio da parte del Comune di Crema, ma per altre condizioni d'indole diversa.

E per vero prescindendo anche dal riflesso, che si tratta di un'industria, il di cui esercizio non esige una sede fissa, e un fatto che il Capredoni ha il suo domicilio in Crema, che ivi dimora, giusta la sua stessa confessione almeno per quattro mesi all'anno, ha casa propria, stipula contratti e che quindi a termini dell'art. 11 della legge 11 agosto 1870 a Crema e non altrove deve essere pagata la tassa.

D'altronde se è vero che le richieste del seme-bachi d'ordinario vengono fatte alla cascina Dosso, in territorio di Ripalta Nuova, che ivi si confeziona il seme, come ne fa fede fra altri in ispecie il testimonio Mauri Agostino delegato alla vigilanza, e se è vero altresì che la consegna dei bachi appena nati si fa al Dosso, locchè si raccoglie dalle assunte deposizioni testimoniali, è incontestabile però pei detti di Fuscar Poli Antonio, Lucchi Pietro, Angelini Antonio, Barbieri Paolo, Spaldi Roberto, Pautarini Pompeo e Cirelli Angelo, che il Capredoni, allorchè viene richiesto della sua semente di solito non voglia subito impegni, ma si riserva di dare le risposte su dicembre verso S. Lucia in Crema, ond' è che in Crema e non altrove si incontrano i consensi del proponente e dell' accettante, ed ha così luogo il vero contratto.

Se a tutto ciò si aggiunge che Crema, centro d'importanza, ove il Capredoni ha molti aderenti ed amici più assai che al cascinale Dosso, si presta alle operazioni della sua industria, e che in detta Città per fatto, hanno, a parte poche eccezioni, luogo i pagamenti, come risulta dal deposto

doni avesse a ritenersi quale un'industria da poter essere assoggettata alla tassa di esercizio e rivendita imposta dalla legge 11 agosto 1870, n. 5784, allegato *O*.

---

dei testi Tirelli Angelo e gli altri suindicati, che ivi vende i bozzoli forati come ne lo assicurano i testi Austoni Domenico e Bozzoni Angelo, ben si comprende come l'industria esercitata dal Capredoni, abbia per così dire due sedi, per cui qualora nel Comune di Ripalta Nuova fosse istituita la tassa egli dovrebbe a termini dell'art. 5 del regolamento 2 dicembre 1870 essere assoggettato a duplice pagamento.

Attesochè circa la vera natura ed estensione dell'industria esercitata dall'Ing. Capredoni sarebbe emerso, che nelle annate 1878-79 cui si riferisce la controversia, la confezionatura del seme-bachi sebbene dal Capredoni compiuta nel proprio cascinale, coi bozzoli alimentati dalla foglia dei suoi gelsi, senza apparto di appositi locali, senza concorso di agenti commissionari ed altri espedienti atti a dare pubblicità, aveva assunto proporzioni significanti, imperochè quella partita è per lo meno molto dubbia fosse di ragione promiscua dell'attore Cesare Capredoni o di suo figlio Giulio e stando alle deposizioni del Tirillo Angelo, del Mauri Agostino, della Zenoni Giulia e del Terenzi Ing. Giovanni, Antolini Agostino, Fusar-Poli Antonio, Barbieri Paolo ed altri si avrebbe in modo dubbio provato che la produzione semente salì a più di 200 once, per modo che ritenendone il Capredoni per sè come di solito circa 70 once ne avrebbe venduto 130 a L. 16 l'oncia prezzo fisso.

Attesochè, se, come si accennò più sopra è un fatto che il Capredoni non spaccia la sua semente sui pubblici mercati, e non ricorre ad alcun mezzo per facilitarne lo smercio è del pari vero però, che non si limita alla cerchia degli amici per rinvenire i committenti, ma forse per il credito che ha saputo acquistare alla sua semente mediante il paziente esame, gli scrupolosi esperimenti o per gli esiti costantemente fortunati li sa trovare anche fuori di questo àmbito ristretto, avendo ricerche a Crema, a Monte Cremasco, Vaiolzone, Zappello, Ripalta, ricerche alle quali si oppone d'ordinario una riserva; non avvenne mai o quasi mai che non sieno state esaudite, oltrechè a denotare lo scopo della fabbricazione esercitata dall' Ing. Capredoni concorse anche l'epoca in cui devono essere fatte le ricerche del suo seme, vale a dire nell'estate subito dopo il raccolto e ciò all'evidente intento, come dice l'Ing. Giovanni Terenzi, da poter coordinare la quantità della produzione a quella delle richieste, così come sogliono fare d'ordinario tutti i semai.

Attesochè a provare che egli nelle annate 1878-79 allargò la scala delle sue operazioni, concorre il fatto che dovette addire alla sua casa sei o sette ragazze del contado perchè prestassero mano ai lavori preparatorii della confezionatura assieme ai famigliari, oltrechè poi è grave il dubbio che la confezionatura di semi che dal Giulio Capredoni, figlio dell'attore Ing. Cesare, si fa in Ripalta Arpina sui fondi di ragione della moglie Portapuglia, formi una comune intrapresa in quanto che tutti i testimoni dicono che padre e figlio convivono insieme, che hanno interessi comuni, e prova ne sia il fatto che l'Ing. Terenzi contrattò col figlio Giulio la semente che proveniva dal cascinale Dosso come fosse cosa sua e del padre, e che 50 chilogrammi di galetta forata venduti dal Giulio al Borzoni Arcangelo, come cosa propria erano però nella casa del padre in Crema.

Attesochè dai testimoni e dai documenti prodotti è accertato che molti e da parecchi siti sono i committenti di seme presso il Capredoni, che ogni anno va aumentandosi la sua clientela, e che la sua industria ha una certa estensione, concetto questo che è raffermato dal fatto stesso che la Giunta Municipale, lo inserì nei ruoli dei contribuenti, che la Commissione locale lo mantenne: contro di che nulla può e nulla vale il certificato del Sindaco di Ripalta Nuova, che volle circoscrivere ai più ristretti confini le operazioni dell' Ing. Capredoni in fatto di semente-bachi.

« Che la Corte pose per costante in fatto che Capredoni confeziona il seme nei propri cascinali di Dosso con bozzoli alimentati dalle foglie dei propri gelsi senz'apparato di appositi locali, senza concorso di agenti o commissionari od altri espedienti atti a dare pubblicità; e che nell'annata 1878-1879 la produzione della semente salì a più di 200 oncie di cui egli ne smerciò circa 130 oncie dietro loro richiesta ad amici e conoscenti in Crema e dintorni, ritenendo il resto per suo uso. E considerò in diritto che l'art. 1 del regolamento 24 dicembre 1870 di esenzione della legge dichiarando soggetta a tassa di esercizio qualsivoglia industria, andava a colpire indubbiamente anche il Capredoni, il quale, applicando metodica-

---

Attesochè ciò posto in linea di fatto e riassunto per la storia della legge 11 agosto 1870 e per le discussioni parlamentari, che con un insieme di provvedimenti finanziari fu decretata la devoluzione allo Stato dei centesimi addizionali della tassa di ricchezza mobile dapprima devoluti ai Comuni e che abbisognando provvedere agli interessi comunali, vi ci pensò col dare loro oltre alle tasse di fuocatico e sul valore locativo, di cui già godevano, un aumento sul dazio consumo e una tassa di esercizio e rivendita anche sopra oggetti che non fossero colpiti dal dazio consumo, più la tassa sulle vetture e domestici, da qui ebbe origine la legge 11 agosto 1870, la quale era informata al principio, come disse il Ministro nella sua relazione, della necessità di separare i sistemi tributari delle Provincie e dei Comuni da quelli dello Stato. E l'onor. relatore della Commissione, Deputato Chiaves, nella tornata del 15 giugno 1870 rispondendo al Pescatore che censurava la tassa patenti di esercizio perchè sostanzialmente si veniva a gravare di nuovo la tassa di ricchezza già portata all'estremo limite, diceva che la Commissione non aveva voluto instituire una tassa di patente propriamente detta, bensì una tassa di esercizio, che non aveva alcun rapporto colla ricchezza mobile ma bensi col dazio consumo; che in quanto poi si tratta di quelli oggetti che non sono colpiti da dazio consumo, potrebbe questa chiamarsi tassa di patente nel vero senso della parola.

Attesochè di fronte a queste dichiarazioni, che sono un'interpretazione autentica della legge, cadono tutte quelle argomentazioni colle quali l'Ingegnere Capredoni voleva sostenere il proprio assunto, mettendo in rapporto la tassa contestata con quella di ricchezza mobile.

Non sussiste infatti che le industrie soggette a tassa di esercizio sieno e non possano essere che quelle soggette a tassa di ricchezza mobile. — I sistemi tributari sono affatto distinti.

L'una tassa non ha niente di comune coll'altra e l'art. 3, lettera *d* del regolamento 24 dicembre 1870 che il sig. Capredoni invoca in appoggio al suo assunto, punto non gli giova, altro non determinando quell'articolo se non un variabile criterio per la designazione delle categorie.

E per tal modo è pure dimostrato, come nessun valore possa acconciarsi alla sentenza della Corte d'appello, la quale oltrechè essere pronunziata in condizioni di fatti e in confronto a parte diversa, basava i suoi rapporti all'applicabilità di una legge diversa.

Attesochè dichiarando l'art 1 del regolamento 24 dicembre 1870 di esecuzione della legge 11 agosto soggetta a tassa di esercizio qualsivoglia industria indubbiamente viene a colpire anche il sig. Ing. Capredoni, il quale applicando metodicamente il proprio lavoro, i propri studi ed i propri capitali ad un prodotto del suo terreno, vi imprime però per progressiva trasformazione credito e valore, ed esercita una vera industria; era giusto comprenderlo fra i contribuenti e ben giudicò il Tribunale di Crema a mantenere fermo l'operato della Giunta. Ecc. ecc. ecc.

mente il proprio lavoro, i propri studi e i propri capitali ad un prodotto del proprio terreno, vi imprime però per progressiva trasformazione credito e valore, ed esercita così una vera industria. Quindi conchiudeva esser giusto comprendere il Capredoni fra i contribuenti.

« Attesochè questo ragionamento in diritto messo a raffronto colla posizione di fatto e della natura della voluta industria, non si presenta corretta, e la Corte Suprema non può approvarlo.

« Divero, stabilito in punto di fatto che Capredoni confeziona il seme-bachi, per cui gli si vuole imporre la tassa d'esercizio, nei propri cascinali coi bozzoli alimentati dalle foglie dei suoi gelsi, vien meno intuitivamente ogni idea di un'industria in senso legale. Imperocchè è chiaro che per tal modo egli non fa che utilizzare e ricostituire i prodotti del suo fondo, compiendo una di quelle operazioni assolutamente indispensabili all'agricoltura, in quanto che senza di esse la produzione agricola non potrebbe ricevere il suo normale sviluppo.

« Nè puossi ragionevolmente scorgere nella confezione del seme-bachi praticata nelle accennate condizioni una vera industria, solo perchè il Capredoni col suo lavoro, coi suoi studi e coi suoi capitali acquisti credito e valore al prodotto del proprio terreno, avvegnachè è troppo naturale, che il proprietario faccia ogni sforzo e s'industri il meglio che sa e può per migliorare il suo prodotto agricolo e trarne il maggior profitto possibile. Egli con ciò non viene a trasformare questo in industriale, dal momento che nello intento di assicurare il buon esito della produzione agricola, si limita ad associare l'opera sua meramente accessoria a quella della natura, la quale specialmente si occupa del ripristino della primitiva sua forma, senza l'impiego di alcun'altra materia che concorra ad operare la trasformazione, o ad accrescerne il valore. Se fosse altrimenti si dovrebbe dire, che quasi tutte le produzioni agricole avrebbero a considerarsi come industriali, e così la produzione del seme e dell'olio e di tutte quelle altre che valgano a conservare ed utilizzare i prodotti agricoli.

« Il che non solo non viene manco sostenuto dal Comune di Crema, ma basta enunciarlo per rilevarne tutta l'irragionevolezza. Eppertanto se la confezionatura del seme-bachi per parte del proprietario con bozzoli alimentati dalle foglie dei propri gelsi non costituisce una vera industria, ma piuttosto una ordinaria operazione agricola, la quale non può essere classificata fra quelle industrie qualsiasi contemplate dall'art. 1 del regolamento 24 dicembre 1870, ed il proprietario che vi attende e smercia il seme per tal modo confezionato da lui, in quanto eccede i propri bisogni, non

può essere ritenuto come un vero e proprio esercente da essere colpito dalla relativa tassa.

« La quale verità trova poi la sua conferma nelle leggi sulla ricchezza mobile in quanto che è stabilito dalla legge 11 agosto 1870, all. *N*, e relativo regolamento 24 stesso mese, a cui corrisponde la precedente legge 14 luglio 1864, n. 1830, che non sono soggette alla tassa quelle industrie agrarie che sono esercitate dal proprietario del fondo, come l'armentizia, la serica, quello della produzione del carbone, dell'olio, del vino, in quanto non eccedono le forze produttive del fondo, ciò che si verifica appunto a riguardo della confezionatura seme-bachi, di cui è caso essendo accertato in fatto, come si disse, che Capredoni compie tale operazione non con bozzoli comperati od alimentati con foglie di gelsi acquistate, ma con bozzoli provenienti da bachi che egli alimenta sui propri fondi con foglie esclusivamente dei suoi gelsi.

« Nè può fare difficoltà che nella specie si tratti dell'applicazione di una legge diversa avente norme diverse di tassazione; dappoichè non è possibile il supporre che il legislatore, il quale per evidenti e somme ragioni di equità e di pubblica prosperità, ha creduto necessario di eccettuare dalla tassa di ricchezza mobile le produzioni agricole, perchè già gravati i proprietari dalla tassa fondiaria, abbia poi inteso di sottoporre le stesse produzioni alla tassa di esercizio e rivendita, contraddicendo per tal modo formalmente e contemporaneamente a se stesso, in quanto che le rispettive leggi hanno la stessa data e fanno parte di quel complesso di leggi che vennero adottate per provvedere ai bisogni dell'erario. Questo spiega che la dichiarazione fatta dal relatore della Commissione, onorevole Chiaves, nella tornata parlamentare dell'11 giugno 1870, che cioè la tassa d'esercizio e rivendita non era a confondersi colla tassa di ricchezza mobile, essendo piuttosto a considerarsi quale tassa di dazio consumo o di permissione, non può avere quella portata, che vuole attribuirle la sentenza denunciata, tale dichiarazione non implicando punto il concetto che le eccezioni adottate per la applicazione della tassa di ricchezza mobile non potessero, e dovessero anche adattarsi alla tassa di esercizio, tanto più che per l'art. 3 del regolamento 24 dicembre 1870 uno dei criteri pel riparto delle categorie deve precisamente desumersi dal reddito di ricchezza mobile attribuito all'esercizio ed alla rivendita.

« Del resto, la intelligenza della legge 11 agosto 1870, all. *O*, nel senso propugnato dal Supremo Collegio e suffragato dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato, a cui si uniformò mai sempre il Ministero delle Finanze, avendo quell'eminente Consesso, al suo parere del 6 marzo 1880, sul ricorso del Comune di S. Giorgio in

Piano, dichiarato potersi assoggettare alla tassa coloro, che, non proprietari del fondo, pel fatto dell'affittuanza o mezzadrìa, vi esercitano l'industria agricola, non mai i *proprietari coltivatori diretti, o per qualunque modo, dei loro poderi,* i quali non possono considerarsi veri e propri esercenti di un' industria, perchè fanno valere le loro terre, delle quali pagano l'imposta nello stesso modo e per la stessa ragione, onde per questo titolo non vanno soggetti all'imposta di ricchezza mobile.

« Per le premesse cose, che rispondono anche alle osservazioni del controricorso, è dimostrato che le censure, mosse col mezzo in esame alla sentenza denunciata, sono fondate, avendo la Corte Bresciana erroneamente interpretato l' art. 1 del regolamento 24 dicembre 1870, di esecuzione della legge 11 agosto 1870, all. *O*, fattane una falsa applicazione alla specie, come altresì dell'art. 1 della legge stessa.

« Attesochè, dovendosi pertanto annullare, per tale motivo assorbente e perentorio, la sentenza denunziata, non è il caso di esaminare se sieno fondati o meno gli altri mezzi del ricorso.

« Per questi motivi ecc. annulla..... »

149. E la stessa Corte, partendo da analoghi concetti, nella determinazione dei limiti dell'esenzione accordata all' agricoltura, aveva già dichiarata produzione puramente agricola, e non esclusivamente industriale, quella dei formaggi ricavati dal latte prodotto nel fondo del proprietario (1).

---

(1) Per quanto la citata decisione si riferisca all'applicazione delle tasse di pesi e misure, riputiamo pregio dell'opera riportare anche qui le considerazioni della Suprema Corte, le quali, per identità di ragioni, valgono anche in riguardo all'applicazione della tassa di esercizio e rivendita.

« *Sul merito.* — Considerando che in quei luoghi, nei quali, per l'abbondanza dei pascoli e per la quantità del bestiame, il latte sopravvanza al giornaliero consumo, la fabbricazione del formaggio è una necessità per l'agricoltore e pel proprietario ; che dalla terra e dal loro bestiame vogliono trarre un conveniente profitto. E quando il proprietario e l'agricoltore in quella fabbricazione non impieghino che il solo latte del bestiame alimentato coi prodotti dei loro fondi e non ne facciano una speculazione commerciale, le cure adoperate dall'agricola solerte per ottenere una quantità di cacio, che meglio soddisfi ai bisogni od alle ricerche, per ritrarre un prezzo maggiore, non costituiscono un'industria speciale, distinta da quella dell'agricoltura, e non fanno del formaggio (che non è che latte rappigliato e prosciugato nelle forme), un prodotto d'industria.

« Il bestiame ne fornisce l'elemento unico ed indispensabile, essendo un nonnulla in confronto del latte le sostanze estranee, e la manipolazione, la quale, d'ordinario, è l'opera di colui, che custodisce le mandre e dell'agricoltore. Il formaggio adunque è un prodotto del bestiame e non diviene prodotto dell'industria, se non quando invece di essere fabbricato dal proprietario col solo latte del proprio bestiame, si faccia con latte collettizio ed acquistato allo scopo di trasformarlo o rivenderlo ridotto in formaggio. Quell' acquisto e quella rivendita sono atto di commercio e costituiscono un'industria distinta dall'agricoltura e dalla pastorizia.

150. Ultimo elemento imponibile, che rimane da esaminarsi, è quello che viene dato dal regolamento colla formola *commercio e rivendita di qualunque merce*.

Commercium, commutatio mercis: i due termini « commercio » e « rivendita » sono quasi equipollenti, poichè appunto la rivendita è la più comune espressione giuridica del fatto economico dello scambio.

Avvenga poi la rivendita in grandi o piccole quantità, in guisa da costituire il grosso commercio, o il commercio minuto, l'eser

---

« Che se il proprietario del bestiame facesse del formaggio una speculazione commerciale, o lo vendesse fuori del luogo di sua abitazione, in allora, non per la fabbricazione del formaggio, ma per garanzia dello smercio successivo, impone la legge l'obbligo della verifica periodica dei pesi e delle misure, perchè quello smercio non è la vendita ordinaria e privata di un prodotto agricolo nel luogo della produzione, è un'industria, che deve essere circondata dalle garanzie necessarie a prevenire gli inganni a scapito dei compratori.

« D'altra parte, ove si volessero considerare come prodotti dell'industria tutti quelli, ai quali gli agenti della produzione, diretti o indiretti, concorrano colle loro operazioni a modificarli, trasformarli o trasportarli per accrescerne il valore, pressochè tutti i frutti della terra, che richiedono il concorso dell'industria per la coltivazione, la raccolta, la modificazione, il trasporto e la conservazione, tutti quei frutti, ai quali si aggiunge pel loro perfezionamento qualche sostanza estranea, dovrebbero riguardarsi prodotti dell'industria e non della terra. Ed in ispecie, per riguardo al formaggio, dovrebbero rendersi soggetti alla verificazione periodica dei pesi e misure persino quegli agricoltori miserabili, che nelle loro abitazioni facessero smercio del poco cacio composto cogli scarsi avanzi del latte dei loro piccoli greggi.

« Da tanto rigore non fu ispirata la legge 28 luglio 1861, quando, nel capoverso dell'art. 14, fatta eccezione alla generale disposizione, che voleva tenuti alla verificazione periodica gli utensili dei pesi e misure per la vendita, ne dichiarava esenti coloro, che si servono di pesi e misure per lo smercio, nelle loro abitazioni, dei prodotti della terra e del bestiame, di cui abbiano la proprietà, l'usufrutto ed il godimento.

« Il solo razionale ed equo significato di quella disposizione è di colpire collo stesso onere la vendita dei frutti del suolo e del prodotto del bestiame quando costituisca un'industria speciale distinta da quella del solerte agricoltore, e quando la vendita di quei prodotti sia un atto di commercio e segua un modo diverso da quello delle loro abitazioni, avendo la legge non per l'opera intesa alla conservazione od al perfezionamento dei prodotti imposto l'obbligo della verifica periodica dei pesi e misure, ma invece a tutela del commercio, quando la vendita ne sia fatta in luogo diverso dall'abitazione del proprietario ed esca dalla sfera delle private agricole contrattazioni.

« E siccome colla denunziata sentenza si ritenne accertato in fatto che l'avvocato Felice Bersani, nell'abitazione del podere concessogli ad affitto dall'Ospedale maggiore di Milano, fabbrica e vende in soli due tempi dell'anno, secondo gli usi agricoli di quei luoghi, il formaggio ricavato dal solo latte del suo bestiame, alimentato coi prodotti dello stesso podere, così la Corte d'appello, coll'esimerlo dal carico della verificazione periodica dei pesi e misure, lungi dall'avere erroneamente interpretato il capoverso dell'art. 14 della legge surricordata, ne fece invece una giusta applicazione.

« Per questi motivi rigetta, ecc. ».

izio dell'uno o dell'altro deve essere colpito indistintamente. Unica ondizione, il concorso della continuità e dell'abitualità della rivenita, e di una sede fissa e permanente dove si eserciti.

151. Esaurito l'esame degli enti imponibili, occorre ora acennare rapidamente alle esenzioni dalla tassa, stabilite dalla legge dalla giurisprudenza.

E qui la trattazione ritorna ad essere spinosa e difficile non solo er le dubbie correlazioni tra la formola dell' imposta data dalla gge, e quella data dal regolamento, ma eziandio pel modo inompleto con cui le stesse esenzioni sono indicate nel regolamento, ll'art. 2.

— « Art. 2. Non vanno soggetti alla tassa: 1° l'impiego e l'opera etribuite con stipendio o con salario presso le Amministrazioni ubbliche o presso privati. 2° Le rivendite di generi riservate al onopolio dello Stato. Per altro sarà dovuta la tassa per le riendite di altri generi che sono fatte nello stesso locale. »

152. Anche la legge del 1844 in Francia esentava gli impiegati lla tassa di patente: « Ne sont pas assujettis à la patente les fonctionnaires et employés salariés, soit par l'État, soit par les administrations départementales ou communales, en ce qui concerne seulement l'exercice de leurs fonctions » (1).

A termini del vigente regolamento sono pure esenti l'impiego e opera retribuiti con stipendio o salario presso privati: e così rticolarmente i commessi e gli operai. E in ciò pure vi è anagia colla legge francese (2).

153. La esenzione per la rivendita dei generi soggetti a mopolio dello Stato, era espressamente stabilita nella legge del 1870 e i vari progetti che la precedettero. Il regolamento governativo petè le stesse disposizioni, e solo aggiunse che l'esenzione non estendeva alla rivendita di altri generi che potesse venir fatta llo stesso locale. E ciò era perfettamente giusto, e coerente anche la giurisprudenza che in Francia aveva già deciso che l'assunre di una rivendita di tabacchi, per esempio, che smerciasse nello esso esercizio altri generi, doveva per questi andare soggetto alla ssa di patente (3).

154. Il regolamento non determina, come si disse, ulteriori enzioni espresse. Ma oltre le accennate ve ne sono altre che si

(1) Art. 13. — « Leur salaire est le juste rémunération de leur travail; on ne pourrait les soumettre à un impôt spécial sans augmenter en même temps, leur salaire. Mieux vaut donc ne pas leur demander d'impôt. » Così si legge nella Relazione che precedeva la legge francese. (Dalloz, *Répertoire*, XXXV. — *Patente*, n. 238.

(2) Art. 13, n. 6.

(3) Circ. 14 agosto 1864 — Cons. di Stato fr. 21 gennaio 1844, ecc. — Dalloz, *Répert.*, *Patente*, 239).

impongono per la natura stessa della cosa. E così quando ad u esercizio o rivendita non sono applicabili i criteri dati dall'art. 3 per quanto esista un esercizio e si faccia una rivendita, pure no si può imporre una tassa.

Riassumiamo rapidamente su questo punto le massime più in portanti stabilite dal Consiglio di Stato.

155. Così fu deciso che alla tassa di esercizio e rivendita no sono soggetti gli esercenti o rivenditori nel Comune o nei Comuni dove si fermano in occasione di fiere e mercati — dal moment che, la tassa di esercizio e rivendita, essendo fissa ed annuale, almeno imponibile di semestre in semestre, e pagandosi in rat nei modi delle altre tasse comunali, rende necessario nello esercizi e nella rivendita, una continuità non compatibile affatto con l apparire solo in occasione di fiere e mercati degli esercenti e ri venditori. — Art. 3, 13 e 14 Reg. — (1).

156. Fu domandato se lo affittare camere verso mercede pe un certo periodo dell'anno, come avviene in certi paesi all'epoc dei bagni o altre simili, costituisca l'esercizio di una industria, assogetti all'imposta di cui è parola.

La legge francese sulle patenti prevedeva espressamente il cas esentando nominativamente « les propriétaires ou locataires louar « accidentellement une partie de leur habitation personelle (2) » e la giurisprudenza commentò tale disposizione, dichiarando sol soggetti all'imposta coloro che abitualmente e per un serio scop di speculazione subaffittano quartieri mobigliati; come quand questi quartieri sono indipendenti dall'abitazione personale di cl li affitta (3).

Nè crediamo che per verità si debba e si possa decidere d versamente sotto l'impero della nostra legge. Infatti, come ebb già a ritenere il Consiglio di Stato con parere 30 del dicem

---

(1) Parere del Consiglio di Stato, 30 dicembre 1871, dal Ministero ado tato — (*Man. degli Amm.*, ann. 1872, p. 75) — *Riv. Amm.*, anno 187 p. 187 e 867).

Quando però la continuità dell'esercizio si verifichi in fatto, ciò basta secondo la giurisprudenza, a legittimare la tassa, ancorchè l'esercente no abbia una propria sede fissa e permanente. Così fu deciso che chi facci notoriamente operazioni in valori pubblici e sul cambio dell'oro coi bigliet di banca e viceversa (per quanto opponga di non avere aperto una pubblic casa, o di tenere affari correnti con chi negozia pubblicamente in quest genere di valori) deve essere portato sui ruoli della tassa dell'esercizio. Decisione della Deput. prov. di Novara, 17 dicembre 1875 (*Riv. Amm.* ann. XXVII, p. 273).

(2) Art. 13.

(3) Cons. di Stato fr. 24 gennaio 1845, 5 gennaio 1847, ecc. (Dalloz, *Répert. Patent.* n. 274). — Istruz. dir. gen. 14 agosto 1844 (Dalloz, *ivi*, n. 275)

bre 1871 (1), in riguardo alla esenzione dalla tassa dei trafficanti ambulanti in occasione di fiere e mercati, la tassa di esercizio e rivendita presupponendo nello esercizio o nella rivendita una relativa continuità e permanenza, esclude che vi sia soggetto chi cede a taluno, dietro mercede, o affitta in certe epoche speciali dell'anno, una o più camere ammobigliate del proprio appartamento (2) ; rimanendo poi ancora dubbio, se in senso legale possa chiamarsi vera industria quella di cui si tratta, anche quando sia esercitata abitualmente e con continuità; posto che il nostro regolamento non ha nemmeno una disposizione analoga a quella che si trova nella legge francese.

Il contrario dovrà dirsi invece a riguardo delle pensioni private, in cui, oltre all'alloggio, si provvede al vitto delle persone in esse raccolte, e dei collegi convitti, ecc., dove si esercita un'industria non solo, ma si fa anche effettivamente un esercizio o rivendita di merci.

157. Fu pure deciso che un consorzio di proprietari, avente per oggetto il godimento di una derivazione d'acqua (da annoverarsi per la legge tra i beni immobili) e che non fa alcuna rivendita d'acqua, ma ne fa un semplice riparto d'uso tra i consortisti, non è soggetto alla tassa di esercizio e rivendita (3).

E generalizzando una tale massima, pare si possa dire che dalla tassa devono andare esenti quegli istituti di previdenza, che sono le società cooperative e di mutuo soccorso, vere associazioni di operai, senza capitali, per comperare in comune le cose necessarie alla vita, e dalle quali esula affatto ogni idea di speculazione. Non potendo l'operaio avere capitali per procurarsi le derrate alimentari all'ingrosso e di buona qualità, cerca nella legittima associazione di altri lavoratori poveri, non il mezzo di lucrare, come farebbe un commerciante, che compera per rivendere, ma il modo di non vedersi di troppo assottigliato il salario reale da una serie di speculatori intermedi, procurandosi le cose necessarie al sostentamento dallo stesso produttore. — Mancherebbe pertanto e l'elemento della speculazione e quello della rivendita: poichè nel caso si compra non per raggiungere un guadagno, ma per diminuire una spesa, non per rivendere, ma per consumare.

Del resto, un doppio argomento a favore dell'esenzione si ha nella legge daziaria, che appunto esonera le società cooperative con una disposizione, interpretata ancora recentemente nel modo

---

(1) *Man. degli Amm.* cit. 76 idem.

(2) Ved. in questo senso un parere della *Riv. Amm.*, XXXII, ann. 1881, p. 373.

(3) Deput. prov. di Novara, 30 giugno 1874 (*Riv. Amm.*, XXV., p. 620).

più lato dalla Cassazione di Roma (1); e nella legge sulla tassa di ricchezza mobile, ove eguale privilegio è stabilito a favore delle società di mutuo soccorso (2). Gravissimi argomenti di analogia questi ultimi, perchè desunti dalle leggi di due imposte, da cui appunto attinge quella sugli esercizi o sulle rivendite.

158. L'industria agraria, nei limiti della produttività del fondo, come non è soggetta a tassa di ricchezza mobile, non lo è nemmeno a quella di esercizio o rivendita.

Fu fatta questione però se si potessero sottoporre alla tassa i coloni, che coltivano a mezzadrìa le terre per conto altrui; ed il Consiglio di Stato opinò per l'affermativa (3), mutando poi giurisprudenza e pronunciandosi per l'esenzione.

159. Si domandò ancora se gli emolumenti riscossi dai segretari comunali, a mente della tariffa n. 3, annessa al regolamento per l'esecuzione della legge comunale, potessero costituire un cespite per la tassa di esercizio.

Il quesito venne proposto agli scrittori della *Rivista Amministrativa*, e fu risoluto negativamente, sul riflesso che cosiffatti emolumenti hanno un carattere così indeterminato e precario da non poter essere calcolati come il provento d'un esercizio; e che d'altra parte, derivando essi dall'esercizio della carica di segretario comunale, sono, al pari dello stipendio, a considerarsi quale retribuzione dell'opera prestata in servizio dell'amministrazione comunale, e quindi debbono, al pari dello stipendio, ritenersi esenti dalla tassa di esercizio, in forza dell'art. 2 del regolamento 24 dicembre 1870.

Per la stessa ragione, l'esattore comunale o consorziale, non potrebbe essere sottoposto alla tassa di esercizio o rivendita, dovendo considerarsi come un impiegato del Comune, da cui appunto *riceve*

---

(1) Cass. Roma, 23 maggio 1883 (*La Legge*, I, ann. 1883, p. 793).

(2) Art. 8, legge 24 agosto 1877, n. 4021.

(3) *Riv. Amm.*, ann. 1872, p. 370.

In ordine alla questione dell'imponibilità della tassa sui coloni, il Consiglio di Stato (Sezione Finanze) con parere 1 settembre 1871, osservava:

« Che la formola generale del regolamento traduce e svolge il concetto della tassa, appena accennato dalla legge, al quale appunto si rinviava col suo art. 12;

« Che la detta formola corrisponde alla più comune usata per le tasse sulle patenti con rendere, come rende, necessario al Comune, quando voglia valersi della facoltà, che gli è data, lo spiegare quali siano le professioni od industrie, che intende veramente colpire e quali no, con la precisione, che appunto si nota nelle leggi sulle patenti;

« Che infatti noi vediamo in Francia esentati dalla tassa sulle patenti, per la legge del 25 aprile 1844, gli avvocati, i quali vi furono poi assoggettati per quella del 18 maggio 1850; e tanto per l'una che per l'altra esentati i contadini, ma sempre nominalmente;

« E con queste avvertenze è di parere che i Comuni abbiano la facoltà di imporre la tassa ai professionisti liberali e ai coloni ».

tipendio sotto forma d'aggio, secondo che oggimai ha stabilmente ssodato la giurisprudenza nell'applicazione dell'ineleggibilità, di ui nell'art. 25 della legge comunale (1).

Le stesse cose dovranno dirsi in ordine agli emolumenti riscossi agli uscieri a retribuzione del loro ministero. La giurisprudenza on ha mai avuto occasione di pronunziarsi al riguardo, ma sembra he l'esenzione degli uscieri discenda come logica conseguenza, non anto dal riflesso, che i proventi riscossi dagli uscieri per gli atti oro affidati hanno un carattere piuttosto indeterminato e precario, er cui non possono considerarsi come il profitto d'un vero esero, quanto perchè gli stessi non rappresentano che la retribuzione i un impiego od opera presso le amministrazioni pubbliche, cioè resso le autorità giudiziarie del Regno (2).

160. La legge francese sulle patenti esentava espressamente . pesca (3): lo strano privilegio era stato introdotto « pour engager les habitants des côtes à s'adonner à la navigation et pour préparer des marins (4) ».

Qualche Deputazione volle introdurre anche tra noi un'esenzione osì fatta, ma fu riprovata dal Governo, dal quale anzi fu stabilito ne « merita di essere annullata la deliberazione della Deputazione rovinciale, colla quale si sia negato ad un Comune la facoltà di aplicare la tassa di esercizio e rivendita all'esercizio della pesca (5). »

161. In Roma erano sottoposti al *vectigal artium* o *lustralis ollatio* anche le prostitute, come già fu accennato (6).

---

(1) V. *Riv. Amm.*, 1873, p. 560.

(2) Vedi *Riv. Amm*, XXXIII, p. 402.

(3) Art. 13, legge 5 aprile 1844.

(4) DALLOZ, *Répert.*, *Patent.*. 286.

(5) Decreto reale, 20 dicembre 1874. — Ricorso del Comune di Camerata ntro Deput. prov. di Salerno (*Riv. Amm.*, anno 1874, p. 74).

(6) Ved. *Le imposte Comunali*, Introduzione, X.

Ecco come il dotto signor Serrigny che fece uno studio completo della *stralis collatio* dei Romani, si esprime in proposito: — « On donnait à xpression de *mercatores* ou de *negotiatores* une grande étendue, et l'on comprenait les personnes de toutes conditions, lorsqu'elles fasaient un goce quelconque, tels que les employés attachés à la maison du prince, s décurions, les ecclésiastiques et les clercs, comme aussi celles qui ercaient les professions mercantiles plus humbles..., tels que les protuées et ceux qui les exploitent.

« Suétone prétend que ce fut Caligula qui, le premier, y assujettit ces ux dernières professions.

« Les empereurs subséquents les y maintenirent: seulement Alexandre vère ne voulut pas que le produit de la taxe imposée sur les prostiées, et ceux qui les exploitent, entrât dans le trésor public; il en affecta produit aux constructions ou réparations des théâtres, des cirques et des phithéâtres. »

V. *Revue critique de législation et de jurisprudence*, vol. VI, p. 513).

Nell'applicazione della legge sulla tassa di ricchezza mobile si propose il dubbio se la triste professione e il più triste guadagno potessero essere colpiti: ed è evidente la stretta attinenza che anche qui la soluzione del dubbio in ordine alla tassa governativa, deve avere su quella comunale di esercizio e rivendite.

La giurisprudenza inclina alla negativa: ed ecco per quali ragioni:

« Attesochè la legge 14 luglio 1864, art. 5° dichiara ogni individuo od ente morale tenuto all'imposta pei redditi della ricchezza mobile, e come tali sono considerate (art. 6), in generale, tutte le specie di reddito non fondiario, per modo che non potrebbe dubitarsi che un reddito qualunque sia tassabile benchè non sia stato specificatamente indicato nella legge costitutiva dell'imposta.

« Attesochè tuttavia a termini della legge sovrasta, per determinarne la vera estensione, il principio fondamentale delle pubbliche contribuzioni, che nello Statuto è riferito (art. 25), tra i diritti e doveri dei cittadini, per modo che il contribuire nelle proporzioni degli averi ai carichi dello Stato è correlativo e corrispettivo dei beni, vantaggi e garanzie personali e reali che lo Stato, ossia l'organamento sociale procura al cittadino.

« Attesochè ripugnante ed illegittimo deve dunque dirsi il tributo quando al medesimo non corrisponda la garanzia sociale, ossia non può intendersi che la legge abbia voluto colpire le ricchezze che lo Stato non guarentisce, ed a cose guarantite dai poteri sociali accennava senza dubbio la legge 14 luglio 1864 quando all'art. 8 dichiarava compresi fra i redditi anche i valori eventuali e variabili derivati dall'esercizio di qualsiasi professione, industria od occupazione manifattrice, o mercantile materiale od intellettuale.

« Attesochè la legge ben lungi dal guarentire l'esercizio di case di prostituzione (art. 16 dell'All. B legge 20 marzo 1865) prescrive l'arresto di quelli che le esercitano clandestinamente, ossia senza averne dall'autorità di pubblica sicurezza riportata dichiarazione di tolleranza; nel quale caso esclusivamente dalla stessa autorità dipende il lasciarlo continuare, nè potrebbe l'esercente muovere giudiziale reclamo contro l'ordine repentino di chiusura anche immediata, come senza azione e senza ripetizione sono le convenzioni relative all'obbrobrioso traffico (1). »

E per vero a questi sommi principii risponde il sentimento dell'umana dignità che sdegnosamente rigetta il paragone tra i sudati e sovente scarsi prodotti delle oneste industrie e i lauti guadagni che talora pagano il turpe mercimonio; quel sentimento che anche nella civiltà pagana notava di ignominia i luoghi addetti

---

(1) Corte App. Casale, 20 dicembre 1869 (*Giurispr. T.*, VIII, p. 105).

alla prostituzione, astringeva le meretrici a mutare prima il nome, poscia le vesti, e le chiamava senz'altro infami, al pari che i deliti al lenocinio, e nella civiltà cristiana spinse talora i governi e le leggi a tentare la vana opera di sopprimere la prostituzione, dandole carattere di reato.

Nè può mutare lo stato giuridico della questione il fatto che la legge *tolleri* il mercimonio turpe. Anzi, la circostanza che per la legge di pubblica sicurezza la vigilanza esercitata dall'autorità vien messa a carico delle persone e case tollerate, di altrettanto esonerando il pubblico erario, porta un certo disgraziato equilibrio nelle contribuzioni, e non mette al tutto la turpe industria ed esercizio in condizione più favorevole degli altri cittadini esercenti industrie non disonorevoli.

Conforme alla decisione della Corte di Casale fu pure quella della Corte torinese (1); ed è nello stesso senso importante una sentenza della Cassazione di Firenze (2).

162. Basti questo rapido cenno sulle questioni pratiche di maggior rilievo, cui può dar luogo la materia delle esenzioni dalla tassa.

Risalendo ad un ordine di idee più generale, accenneremo solo a modo di conclusione, ad un'ultima categoria di esenzioni, che è perfettamente consona all'indole della tassa in questione, quella a favore degli esercizi o rivendite di minima importanza; categoria di esenzioni, che si presenta appoggiata alla giustizia e

---

(1) Appello Torino, 5 dicembre 1868 (*Giurisp. T.*, VI, 32).

(2) Cass. Firenze, 28 dicembre 1871. Finanze c. Merlini.

Una tale sentenza fu però censurata dal chiar.° commentatore della legge sulla tassa ricchezza mobile O. Quarta, che sostiene invece virilmente l'imponibilità (*Comm.* cit., p. 186).

L'identica questione si era presentata anche alla Corte di Napoli, ma però non l'aveva risoluta nel merito, essendosi limitata quasi esclusivamente alla pregiudiziale dell'inammessibilità dell'opposizione in via giudiziaria.

« Attesochè la *condictio indebiti* suppone l'ipotesi che siasi pagato ad altri qualche cosa senza causa. *Haec conditio ex bono et aequo introducta quod alterius apud alterum sine causa deprehenditur revocare consuevit* (L. 66, ff. *De condict. ind.*).

« Che nel caso concreto Bellucci domanda la restituzione di quello che ha pagato per tassa di ricchezza mobile. Per riuscire nella sua intenzione dovrebbe dimostrare che egli non era passibile di questa tassa, ma a cotal prova non può essere ammesso, perchè non avendo impugnato i ruoli in tempo utile non gli è lecito per vie oblique e sotto colore di ripetizione di indebito, di convellerne la fermezza dopo che divennero irretrattabili. Se l'amministrazione ha esatto, il pagamento venne eseguito per una causa legittima ed in forza di un titolo perfettamente somigliante ad una sentenza passata in cosa giudicata, contro cui non si ammette alcuna prova in contrario » (Corte App. Napoli, 22 ottobre 1869 — *Gazz. del Proc.*, IV, 452).

Favorevole alla tesi dell'imponibilità si dichiarò invece la Corte d'Appello di Firenze (sent. 25 marzo 1871, Finanze c. Merlini).

alla legge. — Alla giustizia, perchè l'esenzione dei redditi minimi è una regola per tutte le imposte, compresa quella governativa sulla ricchezza mobile (1); e non altera l'eguale distribuzione dei pesi fra i cittadini, non estendendo il beneficio ad una sola classe o categoria, ma a tutte le classi o categorie, in cui si trovano cittadini men fortunati ed agiati. Conforme anche alla legge, perchè, per quanto la tassa di esercizio non sia una tassa sul reddito, si misura però sull' « importanza complessiva » dell'esercizio; e quando quest' importanza relativa manca, deve pure mancare l'onere dell'imposta.

Il che parve perfettamente giusto anche alla Commissione, che elaborò il progetto di legge sulle imposte dirette comunali del 1876, la quale così si esprimeva al riguardo:

« Rispetto alle esenzioni, mentre sonosi mantenute quelle già « specificate nel regolamento del 24 dicembre, si è inoltre stimato « necessario d' introdurne una nuova, a favore degli esercizi e « delle rivendite di minima importanza, per un dovuto riguardo « alle classi più diseredate dalla fortuna, già abbastanza grave- « mente colpite dalle tasse indirette. Il determinare nella legge « quest'ultima esenzione era la conseguenza dell'aver tolta ai Co- « muni la facoltà d'indicare tassativamente nei rispettivi regola- « menti, com'era invalsa l'abitudine, quali esercizi e rivendite do- « vessero andare esenti da tassa; facoltà, che dischiudeva la porta « agli abusi, di cui abbiamo più volte fatto menzione (2). »

E merita quindi lode il progetto sulle imposte dirette locali del 1876, il quale esplicitamente stabilì una tale esenzione (3), che per altro deve ritenersi contenuta in modo implicito anche nel vigente regolamento.

CAPO III.

Norme per la tassazione degli elementi imponibili. — Le categorie. — Concorso di più esercizi o rivendite in uno stesso o diversi Comuni — Concorso di più esercenti.

163. *La tassa d'esercizio o di rivendita è fissa e non proporzionale.*
164. *Facoltà di dividere gli esercizi o rivendite per categorie.*
165. *Criterio determinante delle categorie;* l'importanza complessiva *dello esercizio o rivendita.*
166. *Elementi da cui si desume l'importanza complessiva.*

---

(1) Art. 55, legge 24 agosto 1877, n. 4021 (testo unico).

(2) *Relazione* cit., p. 51.

(3) Art. 32, all. 4 del progetto.

67. *Classificazione dei Comuni secondo la loro popolazione.*
68. *Carattere* reale *della tassa di esercizio o rivendita.*
69. *Quindi l'imposizione della tassa deve avvenire nel luogo dove realmente ha sede l'esercizio, indipendentemente dalla residenza personale dell' esercente.*
70. *Concetto giuridico dell' esercizio e della rivendita.*
71. *Norme da seguirsi nel caso di più esercizi o rivendite in uno stesso, o in diversi Comuni.*
72. *Più stabilimenti in Comuni diversi. Stabilimenti dipendenti l'uno dall'altro e costituenti un sol tutto; stabilimenti separati e distinti.*
73. *Inapplicabilità delle norme stabilite al riguardo per la tassa di ricchezza mobile.*
74. *Più esercizi o più rivendite in uno stesso Comune.*
75. *Agli effetti della pluralità dell'imposta si hanno* più rivendite, *quando siano semplicemente separate fra di loro.*
76. *Quando si hanno* più esercizi. *Esercizio complesso d'una professione sola con più stabilimenti.*
77. *Applicabilità al caso delle norme stabilite per la ricchezza mobile.*
78. *Giurisprudenza.*
79. *Il debito della tassa trapassa nel cessionario dell' esercizio.*
80. *Limiti a una tale obbligazione.*
81. *Concorso di più persone in uno stesso esercizio. Obbligo solidale del pagamento della tassa.*

163. Appunto perchè la tassa di esercizio o di rivendita non è rigore di termini un surrogato alla ricchezza mobile, non è pro-orzionale, ma si percepisce in una misura fissa (1).

La tassa di patente in Francia, coordinata colla legge 25 aprile, nportava invece un doppio contributo, cioè un diritto fisso e un iritto proporzionale al reddito.

Nei seguenti termini il sig. Vitet, relatore della legge, giustificava n tale sistema. « La législation actuelle repose sur la combi-aison d'un droit fixe qui est établi d'après l'importance relative chaque profession et d'un droit proportionnel qui varie suivant importance des locaux occupés par chaque patenté..... Le droit xe, sans le droit proportionnel, frapperait d'une taxe égale tous s patentables exerçant la même profession dans une même Com-une, quelle que fût d'ailleurs l'importance de leurs profits. Le oit proportionnel, sans le droit fix produirait des effets non oin injustes, car telle profession, très-lucrative, n'exige qu'un cale peu étendue, tandis que telle autre industrie, qui ne donne ie des faibles bénéfices, ne peut s'excercer que dans de vastes lo-ux. La réunion de ces deux droits est donc indispensable, puisque in est le correctif de l'autre (2) ».

(1) Art. 3 Regol.
(2) Dalloz, *Répertoire*, XXXV, *Patent.* 10.

164. A correttivo dell'ingiustizia che accompagna sempre . sistema della tassa fissa, il Regolamento dà però facoltà ai Comur di dividere gli esercizi e rivendite in categorie, portando così u elemento se non di proporzionalità, almeno di certa correlativit fra tassa ed esercizio. E sarebbe anzi meglio se invece che faco tativa, fosse obbligatoria la distribuzione per categorie.

Il numero delle categorie facoltative non è determinato dall legge, e possono quindi essere stabilite in quella quantità che cia scun Comune crederà più conveniente; anzi maggiore sarà numero, più la tassa si avvicinerà ad una più equa distribuzion ossia ad una maggiore proporzionalità.

Con più corretto sistema invece nel Progetto del 1876 sulle tass dirette comunali si era imposta obbligatoriamente la division degli esercizi per categorie; e si erano stabiliti non solo i massim ma eziandio i minimi per ciascuna, e il numero delle categorie. – Così la Commissione che elaborò quel progetto spiegava e giustif cava la sua savia proposta:

« Per questa tassa furono pure distinti i Comuni in sei class come del resto è prescritto anche dalle discipline vigenti. Nè si curamente sarebbe stata la sottocommissione quella che avrebb proposta una deroga in proposito, essa che ha voluto introdurr la distinzione là dove or non è ammessa, ritenendola una delle pi pregevoli innovazioni, avente il suo naturale fondamento nella di suguaglianza delle condizioni dei Comuni, e nella diversità dei b sogni, dei doveri ed uffizi d'ogni maniera che sono chiamati a adempiere.

« Si è pure prescritta la divisione degli esercizi in categori con un massimo ed un minimo, tanto della quota di tassa, quant del numero delle categorie (1) ».

Però, se è desiderabile che la legge imponga la divisione deg

---

(1) *Relazione* della Commissione, pag. 50, 51.

E come conseguenza di tali principii si stabilirono le seguenti norm agli art. 26 e 28 del progetto stesso:

ART. 26.

Per l'applicazione della tassa, i Comuni sono divisi in sei classi in con formità dell'art. 7.

ART. 28.

Gli esercizi e le rivendite saranno distinti in categorie.

Il numero delle categorie nei Comuni di 1ª classe

	non potrà	essere	maggior di	30	nè minore di	15
In quelli di 2ª	»	»	»	25	»	12
» 3ª	»	»	»	20	»	10
» 4ª	»	»	»	15	»	8
» 5ª	»	»	»	10	»	5
» 6ª	»	»	»	5	»	3

esercizi per categorie, o che almeno in difetto della legge, i regolamenti comunali preferiscano una tale distribuzione, per rendere così più proporzionale la tassa all'importanza degli esercizi; è da avvertirsi che proporzionale non la si potrebbe rendere mai, senza violarne apertamente l'indole e natura.

Qualche volta avvenne infatti che alcuni Comuni nei rispettivi regolamenti per la tassa di esercizio e rivendita stabilissero un contrario sistema, approvando articoli del seguente tenore: « *La tassa da imporsi su ciascun esercizio e rivendita sarà nel limite da lire una a lire dieci* ».

Ma il Ministero delle finanze nell'esaminare siffatti regolamenti, avuto riguardo specialmente all'indole della tassa non graduabile che per categorie, dichiarò che essi non erano conformi al concetto dell'articolo 3 del regolamento 24 dicembre 1870, n. 6137; insistendo che secondo quest'articolo, la tassa deve essere *fissa* e non può oscillare fra un minimo e un massimo.

Infatti, l'importanza complessiva degli esercizi o rivendite, essendo il criterio principale e direttivo per l'assegnazione delle categorie della tassa, e gli esercizi congeneri venendo ascritti a varie categorie secondo la loro entità, la differenza di tassa viene già a risultare di per sè medesima, senza che vi sia bisogno nelle singole categorie, di fissare un *massimo* ed un *minimo* entro cui applicare la tassa (1).

Per identità di ragione non è permesso di suddividere le categorie in classi o gradi (2).

165. Il criterio determinante delle varie categorie non è esclusivamente la natura dell'esercizio o della rivendita: ma solo l'importanza complessiva dell'esercizio o rivendita stessa. Con ciò si è tolto d'un colpo l'innumerevole e non sempre facile distribuzione degli esercizi, quale veniva fatta dalla legge francese del 1844 sulle patenti (3), e si è avuto unicamente riguardo a un concetto affatto pratico, concreto, esteriore; l'*importanza complessiva*.

Così nella determinazione delle singole categorie non occorre affatto che il Comune denomini per ognuna di esse le professioni, arti, esercizi e rivendite, bastando che sia stabilito il numero delle categorie, per evitare con ciò gli inconvenienti che tale de-

---

(1) Note del Ministero delle finanze, direzione generale delle imposte, in data dell'ottobre e dicembre 1871, e del 15 marzo 1872, ai Prefetti di Venezia, Perugia e Napoli. — (*Man. degli Amministratori*, 1872, pag. 88).

(2) Nota del Ministero delle finanze, 10 novembre 1871 alla Prefettura di Napoli.

(3) Dalloz, *Répertoire*, XXXV. — *Patent.* 4.

nominazione farebbe sorgere facilmente. — Direz. gen. delle imposte dirette, 25 agosto 1871 (1).

Fra i quali inconvenienti il più grave sarebbe che sovente potrebbesi verificare il caso di un esercizio che fosse stato assegnato in una delle ultime categorie, e dovesse essere invece inscritto in una delle prime. Col sistema stabilito dal regolamento, consimili casi, che moltiplicandosi comprometterebbero i proventi della tassa e l'interesse dei Comuni, restano ovviati.

166. L'importanza complessiva si desume da certi fatti che parvero i più salienti e i più espressivi (2). E cioè:

1° *Dalla qualità e natura dell'esercizio e della rivendita.*

Questo elemento, se preso esclusivamente e isolatamente, sarebbe stato un segno troppo incerto e qualche volta anche ingiusto, non è dubbio che ravvalorato da altri fatti può dare spesso un criterio importante nell'assegnazione alle varie categorie.

2° *Dal numero e dalla pigione dei locali.*

Nella legge francese sulla tassa di patente questo elemento era affatto decisivo per la determinazione del diritto proporzionale (3). Il nostro regolamento non specifica quali siano i locali, cui accenna, ma evidentemente devono essere quelli esclusivamente destinati all'esercizio o rivendita e non quelli di abitazione, altrimenti si snaturerebbe l'imposta e si farebbe confusione colle altre di fuocatico e valore locativo. È vero che la legge sulla tassa di patente in Francia stabilirebbe il contrario, poichè per essa « le droit proportionnel est établi sur la valeur locative, tant de la

---

(1) Nota Minist. Direz. gen. delle imposte dirette, 25 agosto 1871 (*Riv. Amm.*, ann. 1871, p. 828).

(2) Anche nel Progetto già citato sulle imposte dirette comunali, il criterio dell'*importanza complessiva*, e gli elementi da cui desumerlo furono conservati.

« Il principio della ripartizione degli esercizi e delle rivendite in cate-
« gorie secondo la loro importanza, già consacrato nel regolamento in vi-
« gore, fu mantenuto nella sua integrità, senza aver inteso con ciò rico-
« noscere che i criteri fissati dalla legge odierna sieno i soli adatti ed
« indispensabili per determinare l'importanza di cui si tratta; ma certo
« è, che in pratica hanno fatto buona prova, e che, ove si venisse nel-
« l'idea di costituirne altri, si correrebbe il pericolo di dar luogo a non
« prevedibili questioni. Si è creduto soltanto di aggiungere ai criteri del
« *numero* e della *pigione* dei locali anche quello della *situazione*, dacchè
« l'importanza si accresce o scema secondo la migliore o peggiore località
« ove l'esercizio si trova. È del resto incontrastabile che, se tali criteri
« non si fossero prestabiliti, e si fosse lasciato in facoltà dei consigli co-
« munali il formare le categorie secondo l'importanza degli esercizi e delle
« rivendite, senza la scorta di nessuna indicazione, la condizione dei con-
« siglieri stessi avrebbe potuto, in molti casi, influire nell' aggravare più
« o meno la quota per questa o quella classe di contribuenti. »
(Relazione della Commissione, pag. 51).

(3) Art. 9, legge 1844.

maison d'habitation que des magasins, boutiques, usines, ateliers, hangars, remises, chantiers et autres locaux servant à l'exercice des professions imposables » (1); ma è troppo evidente la diversa indole delle due tasse, perchè possa avere importanza il diverso concetto della legge francese.

3° *Dal personale di servizio.*

Ed anche qui è inutile avvertire che non si deve tenere conto dei servi e domestici (sui quali si fonda pure una tassa speciale) addetti alla famiglia e alla casa di abitazione; ma bensì solo dei commessi, dei lavoranti, degli operai, che in qualche modo rappresentano non già una *spesa*, come avviene a riguardo dei domestici, ma piuttosto una fonte presunta di entrata.

4° *Dal reddito di ricchezza mobile attribuito all'esercizio o alla rivendita.*

Per la determinazione delle categorie, quest'ultimo è un indizio meno indiretto degli altri, anzi è già un apprezzamento più che un elemento per apprezzare. E in pratica si presenta diffatti come il prevalente. Anzi le autorità amministrative replicatamente dichiararono che « se è vero che il reddito di ricchezza mobile non è l'unico criterio prescritto per l'applicazione della tassa d'esercizio, non si può negare tuttavia che esso è il principale fattore, di cui si deve tenere conto nel fissare la tassa, perchè tanto l'una tassa quanto l'altra sono essenzialmente basate sul reddito, e quanto alla tassa di esercizio gli altri criteri, di cui all'art. 3 del regolamento 24 dicembre 1870, non hanno altro scopo fuori di quello di fornire maggiori elementi e maggiori dati per stabilire il vero reddito » (2).

Non si vuole negare l'importanza di questo criterio, ma è da deplorarsi che spesse volte, perchè troppo più facile a procurarsi degli altri, siasi assunto quasi esclusivamente, violando così il disposto del regolamento.

La tassa di ricchezza mobile e quella d'esercizio sono distinte, e la prevalenza eccessiva di un tale criterio renderebbe la tassa di esercizio un'addizionale alla ricchezza mobile; il che non può ammettersi. Si aggiunge poi che il reddito tassato per ricchezza mobile non è un *fatto*, ma un semplice *apprezzamento*.

Quindi giustamente decise il Consiglio di Stato che la Deputazione provinciale, la quale, pronunciando in seguito a reclami, pone, per fondamento de' suoi provvedimenti che, nel formare le categorie e nell'assegnare la tassa a ciascun contribuente, si debba tener conto soltanto del reddito di ricchezza mobile attribuito allo

---

(1) Ivi, art. 9.

(2) Deput. prov. di Novara, 13 luglio 1875 (*Riv. Amm.*, ann. 1875, p. 606).

esercizio od alla rivendita, altera le basi e il carattere della tassa; e il suo provvedimento merita di essere annullato.

« La Sezione,

« Veduta la relazione 4 luglio 1872, del Ministero dell'Interno, divisione terza, sezione seconda, n. 16,105-11, intorno al ricorso del Consiglio comunale di Porto S. Giorgio contro sei distinte deliberazioni, mediante le quali la Deputazione provinciale di Ascoli Piceno fece ragione ai reclami di Serafino Tommetti, Filippo Graziani, Giuseppe Venerando, Salvatore Salvi, Francesco Basili e Vincenzo Silenzi, riguardanti la categoria loro attribuita e la quota loro assegnata, in virtù del regolamento sulla tassa di esercizio e di rivendita stabilita in quel Comune;

« Veduti i documenti comunicati;

« Veduto il regolamento generale del 24 dicembre 1870, n. 6137, per l'applicazione delle tasse comunali sulle rivendite ed esercizi, sulle vetture e sui domestici;

« Sentito il relatore;

« Ritenuto che, secondo l'art. 3 del regolamento generale de 24 dicembre 1870, n. 6137, per il riparto delle categorie, è esclus come criterio unico ed assoluto quello della natura dell'esercizi o della rivendita, e deve essere criterio direttivo la importanz complessiva dell'esercizio o della rivendita, desunta: *a)* dalla qua lità o natura dell'esercizio o della rivendita; *b)* dal numero e dall pigione dei locali; *c)* dal personale di esercizio; *d)* dal reddito d ricchezza mobile attribuito all'esercizio o alla rivendita;

« Che anche nell'art. 7 del regolamento speciale per l'applica zione della tassa nel Comune di Porto S. Giorgio sono ripetut quasi alla lettera le disposizioni riferite dall'art. 3 del regolament generale;

« Che dal tenore letterale e dal concetto, così del regolament generale, come del regolamento speciale, apparisce chiaro com tutti insieme i quattro indizi, accennati partitamente nei regola menti stessi, debbano concorrere a costituire il criterio direttiv sulla importanza complessiva dell'esercizio o della rivendita; i fatti, nessuno degli indizi stessi, considerato di per sè, potrebb bastare al fine, che i regolamenti hanno voluto, nel qual caso s sarebbe omesso di fare cenno degli altri; e il valersi di un sol di essi indizi o di alcuno, non di tutti, sostituirebbe un criteri parziale ed arbitrario al criterio completo e complessivo, che regolamenti hanno prescritto;

« Ritenuto che la Giunta municipale di Porto S. Giorgio, n ripartire i contribuenti in categorie e assegnar loro la tassa rispe tiva, ha proceduto come se fossero da sommare i risultamenti deg indizi *a* e *d*, e da detrarre i risultamenti degli indizi *b* e *c*;

« Che la Deputazione provinciale di Ascoli-Piceno, pronunciando alla sua volta, in materia di reclami contro l'operato della Giunta municipale, ha posto per fondamento dei suoi provvedimenti, che nel formare le categorie e nell'assegnare la tassa a ciascun contribuente, non si dovesse avere riguardo neppure alla qualità e natura dell'esercizio o della rivendita, ma solamente al reddito di ricchezza mobile attribuito all'esercizio o alla rivendita: onde pose da banda ripudiando l'indizio *a*, non che gli indizi *b* e *c*;

« Ritenuto che senza parlare dell'operazione complessiva della Giunta municipale, sulla quale non cade ora contestazione, sembra certo, per le cose premesse, che i provvedimenti della Deputazione provinciale di Ascoli-Piceno possono essere stati equi nei casi speciali, cui riguardavano, ma non furono certamente conformi alle disposizioni, nè del regolamento generale, nè del regolamento particolare;

« Che invero, sui provvedimenti medesimi, la Deputazione provinciale, a più indizi, che devono concorrere, ne ha sostituito uno solo, alterando, per tal modo, le basi e il carattere della tassa di esercizio e rivendita;

« Che, così facendo, la Deputazione provinciale di Ascoli-Piceno non solo ha mai provveduto sul merito di ciascuno dei reclami, che le erano sottoposti, ma ha violato le norme fondamentali della tassa, osservabili come legge per il valore che ha in proposito il regolamento generale;

« Per questi motivi;

« Avvisa che il ricorso del Consiglio comunale di Porto S. Giorgio meriti di essere accolto » (1).

È da osservarsi finalmente che gli accennati quattro criteri, dati dalla legge per determinare l'importanza complessiva degli esercizi e rivendite, non è strettamente necessario che concorrano contemporaneamente, potendo darsi benissimo che un esercizio non sia soggetto a tassa di ricchezza mobile, o manchi affatto di personale di servizio, e sia nonostante suscettibile della tassa comunale.

Ed è pure oppurtuno ritenere che la indicazione dei quattro criteri sopra indicati non è punto tassativa, ma unicamente dimostrativa; e nulla impedirebbe, occorrendo, che per l'allocazione delle varie categorie si tenesse, ad esempio, conto del contributo di dazio-consumo o di qualsiasi altro elemento idoneo a rappresentare i segni apparenti della condizione economica e finanziaria dell'esercizio o rivendita.

167. Il regolamento fissa i massimi, cui possono essere elevate le varie categorie; e determina in modo diverso i massimi a

---

(1) Parere Cons. di Stato, 3 agosto 1872 (*Riv. Amm.*, XXIII, 711).

seconda dell'importanza delle popolazioni. Le classi sono sei, com
apparisce da un prospetto unito al regolamento (1).

È impedito ai Comuni di eccedere il massimo fissato per ciascun
classe, ma resta in loro facoltà di stare sotto al massimo determinato. Non è stabilita la misura minima, cui possa venire portat
la tassa (2).

168. La legge 11 agosto 1870, all'art. 1, si astiene affatt
dallo statuire in qual Comune debba essere pagata la tassa di esercizio o rivendita.

Nei successivi articoli dal n. 2 fino all' 11 inclusivo, il legisla

---

(1) Ecco il prospetto portato dal Regolamento del 1870:

POPOLAZIONI DEI COMUNI	CLASSI CUI APPARTENGONO IN RAGIONE DELLA POPOLAZIONE	TASSA MASSIMA IMPONIBILE
Oltre 80,000	Prima	300
Da 40,001 a 80,000	Seconda	250
Da 20,001 a 40,000	Terza	200
Da 5, 01 a 20,000	Quarta	150
Da 2,001 a . 5,000	Quinta	100
Non eccedente 2,000	Sesta	50

Nel citato progetto del 1876 non si modificò quasi affatto la determinazione dei massimi delle sei categorie: solo si ridusse la sesta, come risult
dall'art. 27.

ART. 27.

Nei Comuni di	1ª	Classe il	massimo	della tassa è di	L.	300
»	2ª	»	»	»	»	200
»	3ª	»	»	»	»	150
»	4ª	»	»	»	»	100
»	5ª	»	»	»	»	50
»	6ª	»	»	»	»	20

Il minimo è di L. 3 in tutti i Comuni.

« Il limite massimo della tassa, stabilito dal Regolamento 24 dicembr
« 1870, se parve equo per alcune classi di Comuni, per altre invece sarebb
« stato, a nostro avviso, alquanto esagerato, e specialmente per la class
« ultima, che comprende i Comuni d'una popolazione non superiore a 200
« anime, pei quali si è ridotto perciò da L. 50 a L. 20; il minimo è uni
« forme per tutti i Comuni, e circa le quote intermedie valgono le norm
« dettate per la tassa di famiglia ».

(*Relazione* della Commissione, pag. 51).

(2) « Il regolamento generale del 24 dicembre 1870 per l'applicazion
della tassa sugli esercizi e rivendite, in quanto contenga e si occupi d
norme principali, ha forza di legge in relazione all'articolo 12 della legg
11 agosto 1870, all. O, e la fissazione del *maximum* della tassa fatta all'articolo 4 del detto regolamento rientrando appunto nella materia delle norm
principali, consegue che non potrebbe essere omologato un regolament
deliberato da un Consiglio comunale, nel quale la tassa imposta veniss
elevata oltre il *maximum* stabilito dal regolamento generale ».

Pareri del Consiglio di Stato, 28 giugno 1876 e 9 febbraio 1877 (*L
Legge*, anno 1877, II, 338).

ore si occupa distintamente e separatamente delle altre tasse con-
esse ai Comuni: vale a dire nell'art. 2 di alcuna delle tasse sta-
ilite dalla legge 26 luglio 1868; nell'art. 3 e successivi, della *tassa
ulle vetture e sui domestici*, e stabilisce con speciali categoriche
isposizioni a qual Comune saranno dovute queste tasse; cioè cogli
rt. 6, 7, 8, 9, *rispetto alla tassa sulle vetture;* e coll'art. 11
ispetto esclusivamente a quella sui domestici; ma si ripete, non
i occupa della questione in ordine alla tassa in esame.

Evidentemente la natura stessa della tassa di esercizio dispensava
legislatore dallo stabilire il luogo, ove l'imposta dovesse essere
agata, non potendo essere altro che quello, dove l'esercizio stesso
i trova.

Tuttavia il dubbio fu proposto alla magistratura, e la Corte di
ppello di Trani (1) l'ha risolto nel senso che la tassa in discorso
a *reale*, come nell'identico senso accennavano a risolverlo anche
ari pareri del Consiglio di Stato (2). E ben a ragione; perchè è
uesta tale imposta, che colpisce la ricchezza, non già in relazione
lla persona, ma in modo oggettivo piuttosto, e quasi astrazione
itta di regola dalla persona: non è una tassa sugli *esercenti*,
a sull'*esercizio*, come ne fa fede anche il disposto dell'art. 6 del
egolamento, in forza del quale la tassa su qualsiasi esercizio o
vendita è dovuta « in solido da chiunque la eserciti ».

L' identica questione erasi sollevata in ordine alla tassa di ric-
hezza mobile. E la stessa imposta governativa mobiliare era sem-
rata all'on. Sella di natura reale. « Io sono d'avviso, egli diceva
el 1863, che tale questione complessa si debba trattare con questo
riterio, cioè considerando l'imposta come reale e non come perso-
ale; vale a dire come imposta, che va sui redditi della ricchezza
obile e non sulla persona (3) ». — Nè diversa nel campo della
ottrina era stata l'opinione dell' illustre Pescatore. « L' imposta
enerale sui redditi mobiliari, *resolvitur in suas singularitates*,
on quota uniforme, rimangono però tassati ad uno ad uno le atti-
ità e i capitali fruttanti; estinte quelle date attività, quel dato
apitale, la tassa relativa si estingue: passando ad un terzo posses-
ore quel dato titolo, la tassa lo segue: dunque la tassa, il peso
ono eminentemente reali, estinguendosi con la cosa e seguitando
cosa *apud quemcumque possessorem:* nel che consiste il no-
ssimo carattere giuridico della realità (4) ».

È vero che non mancano scrittori, i quali contestano tale carat-

---

(1) App. Trani 28 luglio 1880 (*Riv. Amm.*, ann. 1880, p. 897).
(2) *Riv. Amm.*, loc. cit.; e stessa *Riv. Amm.*, anno 1881, p. 696, 697.
(3) *Atti Uff.* Camera dei Deputati. Tornata 11 luglio 1863.
(4) PESCATORE, *La logica delle imposte*, cap. XXXIV, 239.

tere alla tassa governativa mobiliare, o tendono ad attribuire all stessa un carattere misto di personale e reale (1); ma per l'im posta locale mobiliare sugli esercizi, il dubbio manca anche di que fondamento che può avere in ordine alla tassa governativa, attes la natura diversa dei due tributi.

169. Sarebbe quindi un errore convinto dalle stesse parole dallo spirito e dall'economia della legge, nonchè dalle norme fonda mentali del diritto tributario, che la tassa di *esercizio* dovess essere pagata, non già là, dove l'esercizio si esplica, o la rivendit si effettua; ma che, applicando per analogia l'art. 11 della legge si dovesse là, dove l'esercente abbia la sua *residenza ancorch l'industria sia esercitata altrove.*

Non regge l'argomento di analogia, dove manca il sustrato d'un elativa identità, e manca realmente tra le varie tasse istituite coll legge del 1870. E in questo punto invochiamo volentieri l'autorit della Cassazione torinese, che, colla sentenza 19 luglio 1878, i causa Ratti c. Comune di Milano (2), insegnò « che i provved menti finanziari compresi nella legge 11 agosto 1870, all. O, e norme relative, stabilite nel Regolamento 24 dicembre 1870, *vann considerate isolatamente:* nè tutte le disposizioni per gli uni pos sono riferirsi agli altri ».

170. Le parole esercizio, rivendita implicano l'idea di un fat realmente esistente e non la possibilità potenziale del fatto stess

Già sotto l'impero dell'antica legge sulla tassa di patente er stato deciso che la detta imposta colpiva soltanto l'effettivo *ese cizio* di una industria, commercio, professione od arte liberal e non il solo possesso del diritto all'esercizio. E così un avvocat quand'anco avesse prestato il giuramento, se non esercitava rea mente la sua professione, era ritenuto esente dall'imposta, in ba appunto all'art. 2 della legge 7 luglio 1853, che sottoponeva al imposta solo chi *esercitava* un'industria, commercio, professione ecc e quindi non chi aveva la potenzialità di esercire, ma chi si tr vava nell'*attualità* dell'esercizio (3).

Questo deve dirsi a molto maggiore ragione per la vigente tass locale, che, con parola più espressiva, si chiama appunto di esercizi

E nemmeno basta che un esercizio o una rivendita esista in fatt ma deve l'uno e l'altra rappresentare qualche cosa di concreto continuativo e non già di isolato e discontinuo.

---

(1) O. Quarta, *Commento*, ecc., p. 34 — Cass. Firenze, 23 dicembre 18[illegible] causa Dionisi c. Ferretti.

(2) *Monitore dei Tribunali*, 1878, p. 815.

(3) Sentenza del Consiglio di Stato, 27 novembre 1863, Amm. Gen. de Stato c. avv. Carlo Carbone (*Riv. Amm.*, XV, p. 33).

Pertanto poco importerebbe che un negoziante, avente il suo *sercizio*, ossia la sede del suo commercio, in una città, facesse ontratti, anche considerevoli, in un'altra: ciò non menomerebbe ı legittimità della tassa nel primo luogo, ma non importerebbe erto una ragione per imporre allo stesso commerciante una econda tassa nel secondo Comune. — Bisogna che l'attività peronale dell'uomo si concretizzi, si realizzi in un fatto materiale, adente sotto i sensi, qual è la costituzione di un *esercizio*: solo ıtto idoneo a costituire il nesso, che si richiede tra l'esplicazione i un'attività commerciale, industriale, professionale e la relativa ıssa. — Questo nesso spiccherebbe nel caso che la tassa, di cui i tratta, *colpisse i contratti*. Ma essa invece colpisce tutt'altro, olpisce cioè gli esercizi e le rivendite, cioè due fenomeni econoıici affatto diversi dal contratto considerato in se stesso.

Si attribuisca pure al vocabolo *esercizi* il più ampio significato, stendendolo — come fece la Corte Suprema di Torino (1) — al unto di comprendere in esso ogni professione, arte, commercio d industria, senza distinzione se intellettuale o materiale; egli è ur sempre ovvio che queste diverse esplicazioni definite e concrete ell'attività umana vanno distinte dai semplici atti isolati ed astratti; che la tassa quindi, che colpisce gli esercizi, non può colpire uesti ultimi. Anzi, a rendere più perspicuo il concetto della legge, asta notare che essa colpisce nominatamente la *rivendita* (2) e on la *vendita*, perchè, se la rivendita è per se stessa atto di comıercio, non lo è punto la semplice vendita (3).

E guai se fosse altrimenti; giacchè il contratto in genere e la endita in ispecie, che sono l'obbietto definitivo dei molteplici cambi, di cui vive la società, esplicandosi ordinariamente in centri osì diversi e molteplici, tutte pressochè le tasse di esercizio ci dorebbero contribuire ad un Comune diverso da quello, dove l'eserizio si attiva, e sarebbe quindi defraudato lo scopo della legge; ltrechè non si saprebbe quale limite segnare all'imponibilità della ıssa, che necessariamente cadrebbe nel più grave e pericoloso egli arbitrii.

171. Grave questione è quella diretta a vedere come nel conorso di più rivendite od esercizi deve essere applicata la relativa nposta.

Può darsi che si tratti di più esercizi o rivendite, per conto di n solo esercente, esistenti in diversi Comuni, e possono questi sercizi o rivendite avere reciprocamente una correlazione fra loro,

---

(1) *Racc. di Giurisp.*, XXX, I, 1, 1184.

(2) Art. 1.

(3) Art. 5, *Cod. Comm.*

in guisa da formare un sol tutto, od altrimenti invece essere di stinti e separati.

Lo stesso fatto può avvenire in uno stesso Comune.

Quali dovranno essere le norme regolatrici nella distribuzion dell'imposta?

172. Cominciamo dal caso di più stabilimenti in Comuni di versi.

Non è nemmeno proponibile il dubbio, se nell'ipotesi che i var stabilimenti fossero distinti e per sè stanti, si potessero o no sta bilire tante tasse quanti gli esercizi nei diversi Comuni : la natur *reale* della tassa risolve di per sè la questione. Poco importa ch una sola persona si dedichi contemporaneamente a quattro eserci diversi: uno sarà l'esercente come persona, ma realmente g esercizi non cessano di essere quattro, e quattro distinte saranno c conseguenza le tasse. Perciò se questi quattro esercizi hanno sed in quattro Comuni distinti, ciascun Comune avrà diritto a imporr il proprio tributo indipendentemente l'uno dall'altro.

Ma se invece il profitto derivasse dal complesso di più stabil menti, situati in Comuni diversi; se, fra tutti, non costituisser che un solo affare, l'esercente dovrà soggiacere ad una sola im posta, pagabile a quel Comune, in cui egli realizza il complessiv profitto dei diversi stabilimenti, considerati questi come forman un sol tutto, costituenti un solo cespite di imposte; o dovrà pagar tante tasse distinte per ogni Comune?

La questione si presentò alla Corte d'Appello di Torino nell seguente fattispecie.

La ditta Muller aveva, in territorio di Pallanza, uno stabiliment di filatura di cotone, dal quale la materia greggia introdottavi usciv in istato di compiuto prodotto, ma però quello stabilimento in Pal lanza non era materialmente produttivo per la Ditta, poichè l merce, che dal medesimo ritraeva, formava l'oggetto d'altro eser cizio di commercio, che teneva in Intra, ove la Ditta aveva l'esclusiv sua sede, dove attendeva alla compra della materia greggia ed all vendita dei prodotti con essa ottenuti dall'opificio di Pallanza; sicch l'esercizio complessivo si compieva e si verificava in Intra, luog in cui appunto la Ditta era assoggettata alla relativa tassa d esercizio.

La Corte d'Appello torinese (1) giudicò che il Comune di Pal lanza non avesse diritto di imporre una nuova tassa di esercizi alla ditta Muller, già contribuente alla stessa tassa in Intra. Ritenn che l'esercizio di un'industria, per esser colpito dalla tassa in que stione, occorre sia di per se stesso ed attualmente produttivo pe

(1) Corte App. di Torino, 13 dicembre 1878 (*Racc.* XXXI, I, 2, 273).

' industriale : che la legge colpisce gli stabilimenti d' industria empre in relazione alla loro rendita : che il regolamento, tra i riteri direttivi della tassa, annovera il reddito di ricchezza mo-ile, sicchè quando l'esercizio della produzione e fabbricazione della vendita dei generi prodotti è tenuto da una stessa persona, ormando così un solo tutto e perciò un solo cespite di ricchezza nobile, la cui tassa è (come si disse) uno dei criteri direttivi di uella dell'esercizio, un solo è l'esercizio ed una sola tassa è do-uta, e questa nel Comune, ove si realizza il profitto complessivo. on la produzione o fabbricazione in se stessa è colpita dalla assa, ma sibbene l'esercizio considerato al momento della sua pro-uttività, nel quale soltanto sorge l'ente tassabile (1).

---

(1) Riproduciamo la considerazione, da cui partì la Corte d'Appello tori-ese colla citata sentenza, cassata poi dalla Corte Suprema:

« A fronte delle disposizioni della legge 11 agosto 1870 e del relativo egolamento, approvato con decreto del 24 dicembre 1870, non vi può ssere dubbio che non solo l'esercizio del commercio, ma quello eziandio qualsiasi industria debba andare soggetto alla tassa d'esercizio ; se non e dovendo la legge interpretarsi ed applicarsi giusta lo spirito da cui è formata, facilmente si scorge come non basta di per sè solo il materiale ercizio di una industria, perchè senz'altro, giusta lo spirito della predetta gge dell'11 agosto 1870, abbia ad intendersi colpito da quella tassa, ma necessario che per di se stesso sia produttivo per l'industriante. La legge fatti intese di colpire tutti gli stabilimenti d'industria considerati ogget-vamente, ma sempre in relazione alla loro rendita : ed in tal senso ap-unto venne spiegata dallo stesso predetto regolamento, avendo all'art. 9 abilito che il criterio direttivo dev'essere l' importanza complessiva dello ercizio, desunto dalle ivi specificate circostanze, fra cui il reddito di ric-ezza mobile attribuito all'esercizio, e giustamente, in quanto che l' im-sta, tanto comunale che governativa , ha il precipuo suo fondamento l generale principio che chiunque deve, con parte dei suoi redditi, con-buire alla soddisfazione delle spese del Comune e dello Stato a cui ap-rtiene ; di modo che, quando l'esercizio della produzione o fabbricazione della vendita dei generi da esso ritratti è tenuto da una stessa persona, mante così un sol tutto e perciò un solo cespite di ricchezza mobile, la i tassa è uno dei criteri direttivi di quella dell'esercizio, in tal caso uno lo è l'esercizio, e chi lo ha dev'essere sottoposto ad una sola tassa ed in el Comune, dove egli realizza il complessivo profitto di entrambi quei oi fattori... .

« Certamente lo stesso esercente dovrà soggiacere a tante tasse d'eser-io quanti sono gli opifici, che egli abbia in un medesimo, oppure in di-nti Comuni, quando ciascuno di essi costituisca una distinta fonte di pro-o, e non già quando questo derivi dal complesso : e si potrebbe forse bitare se l'esercente debba eziandio pagare la tassa d'esercizio là, dove ne l'opificio, quando in quel luogo stesso ne vende i prodotti , e non tante altrove abbia la principale sua sede . . . . .

« Non si potrebbe trarre un argomento in contrario dall'avere la legge tintamente colpito di tassa , sia l'esercizio di qualsivoglia industria , sia ello di rivendita di qualunque merce , distinguendo così l' industria dal nmercio , giacchè ciò sta vero quando l'uno e l' altro siano da diversa sona separatamente esercitati, e così costituiscano un distinto cespite proventi, essendo giusto e conforme allo spirito della legge che il fab-cante, che ritrae un profitto dall'opera sua di fabbricazione, sia assog-tato alla tassa, ed egualmente ve lo sia chi, da lui acquistandone i pro-

Ma sotto più aspetti questi ragionamenti appaiono infondati.

E prima di tutto è grave errore economico il sostenere che un stabilimento industriale non possa considerarsi produttivo e font di lucro nel luogo stesso, in cui si esercita, per ciò solo che prodotto di quell'industria in altro luogo è smerciato.

È evidente che il prodotto utile di quello stabilimento è rappr sentato dal maggior valore, che la materia greggia ivi introdott viene a ricevere, mercè le modificazioni e trasformazioni, che v subisce; ed il lucro per l'industriale è rappresentato da quest maggior valore sotto deduzione delle spese di esercizio;

La circostanza, che questo lucro venga realizzato, ossia conve tito in danaro in altro territorio, non toglie che siasi prodotto n luogo della fabbricazione;

Che se col trasporto e col fatto della vendita in altro territori della merce manifatturata, viene questa a ricevere un nuovo a

---

dotti, ne attenda allo smercio, due in tal caso essendo gli esercizi, gli en cioè produttivi e perciò tassabili; ma quando si è lo stesso fabbricant che vende la merce da lui medesimo fabbricata, allora i due esercizi n formano un solo, e questo ritenere devesi là, dove il complessivo loro pr vento si realizza, giacchè non la produzione o fabbricazione in se stessa colpita dalla tassa, ma sibbene l'esercizio, come già dinanzi fu avvertit considerato al momento della sua produttività, nel quale allora soltan sorge l'ente tassabile; altrimenti si dovrebbe dire che tante dovrebbe essere le imposte, quanti sono i singoli fattori di uno stesso opificio, c che sarebbe contrario al principio generale, in cui è fondata la ragione imporre delle tasse, perciò allo spirito della legge, che da esso s'inform

« Se la legge volle dare con questa speciale imposta un cespite d'entra ai Comuni, non volle per altro dimenticare il principio, che giusta e equa la rende, non la volle stabilire cioè se non in quanto l'esercizio verifichi realmente produttivo nello stesso territorio del Comune, ove tenuto: ed è appunto in applicazione di questo principio che in tal sen mai sempre si spiegò anche l'autorità amministrativa, senza che si pos in senso contrario invocare la decisione della Deputazione provinciale Torino del 5 aprile 1875, in ordine all'esercizio della ferrovia da Torino Rivoli, giacchè ivi ben diversa era la fattispecie, ed infatti si trattava ramificazione di uno stesso stabilimento d'industria, cioè di stazioni ferr viarie poste in diversi Comuni; ma queste sono altrettanti stabilimenti per se stessi produttivi in cadun luogo, ove sono posti, giacchè in og stazione si percepisce il provento del trasporto dei viaggiatori e delle merc e così un reale prodotto dell'esercizio, e solo vi sarebbe questione se, con in tal caso, quantunque un solo sia l'esercizio ed unica l'azienda, ossia sede dell'esercente in un determinato Comune, debbano tuttavia i vari ra del medesimo andare soggetti a tassa in ciascuno di quei luoghi, ove rispe tivamente sieno fonte di reali e distinti proventi.

« I regolamenti per l'applicazione della tassa non potrebbero disporre n senso combattuto, circa l'applicazione medesima, in quanto che tale app cazione esorbiterebbe la facoltà, che la citata legge costitutiva della tas ha accordato, non potendosi nell'usarne nè eccedere quei limiti, entro c lo spirito della legge la volle rinchiusa, nè violare quel principio, su c la stessa è fondata, tanto più a fronte dell'art. 12 della legge stessa, cl prescrive dovere i regolamenti comunali uniformarsi alle prescrizioni, cl fossero date nel decreto approvativo del regolamento, che dal Governo, p la di lui esecuzione, sarebbesi promulgato ».

uento di valore e a riportare un maggior prezzo, potrà in questo atto ravvisarsi una nuova distinta fonte di lucro, ma sta pur sempre vero che la fabbricazione della merce è produttiva di lucro nel uogo stesso, in cui avviene.

E ciò è vero, non solo in linguaggio economico, ma altresì in inguaggio finanziario, giacchè, se altrimenti fosse, dovrebbero sfuggire all'imposta di ricchezza mobile dovuta allo Stato quelle in.ustrie, i cui prodotti vengono trasportati all'estero ed ivi smer.iati dallo stesso fabbricante.

Giustamente pertanto, secondo noi, la Cassazione di Torino annullava la sentenza della Corte d'Appello, sostenendo invece la oppia e contemporanea imponibilità (1).

E in errore analogo a quello cui incorse la Corte di Appello di 'orino, era caduta anche la Corte di Milano, la quale aveva stabilito che l'avvocato in qualunque luogo abiti o risieda, agli effetti ella tassa in discorso, si considera come residente nel Comune ve ha sede il collegio a cui egli è ascritto, sebbene in questo 'omune egli non tenga aperto studio, nè abbia domicilio. Anche ui si confondeva troppo evidentemente l'indole reale dell'imposta la sua natura tutta locale (2).

Ma l'opinione contraria è divenuta in giurisprudenza prevalente el tutto dopo la citata decisione della Corte Suprema nella causa 'allanza c. Muller; quanto nell'altra della Cassa di Risparmio . il Municipio di Cremona, e nella quale fu ancora ribadita la nassima che la tassa d'esercizio o rivendita colpisce anche le case liali di uno stabilimento industriale avente la sua sede in altro 'omune. — E così fu deciso che una Cassa di Risparmio che tiene n vari Comuni uffici e casse per farvi ogni operazione attinente

---

(1) Cass. Torino, 31 dicembre 1880 (*Riv. Amm.*, XXXII, 251 e seg.).

(2) Corte App. Milano 25 aprile 1881, Quadrio c. Comune di Lecco (*Riv. Imm.*, ann. 1881, p. 481).

Le svolte considerazioni dimostrano come nel caso speciale di un avvo'ato avente ufficio e studio in due Comuni diversi, doppia dovrebbe essere ı tassa. Del resto in questo senso era stata conforme la giurisprudenza 'el Consiglio di Stato.

« Sul quesito — *Se un avvocato che tiene residenza, studio e domicilio ı un Comune possa essere sottoposto alla tassa di esercizio in altro Coıune, dove si presenti a piatire qualche causa presso le magistrature locali.* - Considera che il subbietto della tassa è l'esercizio preso oggettivamente per l'avvocato conseguentemente lo studio;

« Che se un avvocato tenga più studi aperti in Comuni diversi, non potrà ɔttrarsi dal pagamento di due tasse locali di esercizio (Reg. cit., art. 5);

« Ma l'avvocato il quale tiene il suo studio in una città, se poi si pre:nta ai Tribunali delle altre città dove lo chiamino gli interessi dei suoi lienti, non può dirsi nè che trasferisca, nè che moltiplichi il suo eser:izio, il quale rimane sempre dove tiene aperto il suo studio ».

Parere Cons. di Stato, 28 agosto 1872 (*La Giurispr. del Cons. di Stato*, nn. 1875, p. 748).

al proprio istituto, può essere colpita dalla tassa in ognuno di que Comuni. Nè l'esser già colpita dalla tassa la casa principale in un Comune, impedisce che se ne possano colpire anche le filiali negl altri Comuni (1).

173. Nè si potrebbero invocare a sostegno di una contraria opinione i principii direttivi dell'applicazione della tassa di ricchezza mobile, a termini dei quali, come è risaputo, si permette al contribuente, che abbia più stabilimenti in Comuni diversi, di essere sottoposto ad una tassa complessiva nel Comune, dove egli ha la somma dei suoi affari; poichè, come già accennammo, non è la tassa di esercizio perfettamente una tassa di ricchezza mobile ma, mentre partecipa di alcuno dei caratteri, ne differisce in altri.

E anche al riguardo facciamo volentieri nostre le considerazioni della Cassazione torinese nella sua già citata sentenza.

« La Corte d'Appello si lasciò forse più che da altro muovere dall'idea che la ditta Muller, già essendo assoggettata a tassa in Intra, ove essa realizza i profitti complessivi della fabbricazione e della vendita, non si possa assoggettarla a tassa anche in Pallanza senza incorrere in una duplicazione di imposte con manifesta ingiustizia e con violazione del principio d'ordine pubblico, per cui ciascuno deve concorrere in proporzione dei suoi averi ai pubblici carichi.

« Ed in quest'idea pare siasi raffermata per la considerazione che il Regolamento 24 dicembre 1870 dia l'imposta di ricchezza mobile come principio direttivo della tassa, di cui è caso.

« Però queste preoccupazioni non reggono ad un accurato esame del congegno della legge 11 agosto 1870 e del relativo regolamento.

---

(1) Cass. Torino 20 giugno 1882 (*La Giurispr. T.*, XIX. 626).

Della massima che quante sono le località ove esiste uno stabilimento che serva all'esercizio, altrettante sono le tasse applicabili, fu fatto un'importante applicazione all'esercizio delle ferrovie.

« La Deputazione ecc.; — visto ricorso del cav. Colli, concessionario della ferrovia Torino-Rivoli....

« Attesochè sta in fatto che il Comune di Rivoli è uno dei due capi estremi della ferrovia esercitata dal cav. Colli; che colà havvi una delle due stazioni principali, e che esiste perciò uno stabilimento industriale tassabile, a senso della legge 11 agosto 1870....

« Attesochè questa tassa è dovuta al Comune di Rivoli indipendentemente da qualunque altra che per lo stesso esercizio fosse applicata in altri Comuni, avvegnachè per la natura di questo balzello, quante sono le località ove esiste uno stabilimento che serva all'esercizio, altrettante tasse possono applicarsi, ecc... ».

Deputazione provinciale di Torino, 5 aprile 1875 (*Riv. Amm.*, ann. 1876, p. 52).

« ... La tassa portata da quella legge è semplicemente una assa fissa, e tale appunto è dichiarata dal regolamento: è bensì atta facoltà ai Comuni di dividere gli esercizi o rivendite in cate- orie entro un ristretto limite, ma con ciò non viene quella tassa d assumere i caratteri di proporzionale: manca quindi il primo stremo, indispensabile per poter dire che la tassa, che la ditta Iuller paga in Intra, stia in corrispondenza col reddito comples- ivo, che essa ritrae dall'esercizio dell'opificio in Pallanza, e da uello di rivendita in Intra, sicchè non si possa assoggettarla a assa anche in Pallanza, senza commettere un *bis in idem*, e col- ire due volte uno stesso cespite di reddito, violando il sovra accen- ato principio fondamentale.

« I principii direttivi poi, cui devono attenersi i Comuni, che itendono valersi della facoltà loro data da detta legge d'imporre tasse d'esercizio o di rivendita, sono ben lungi dal suffragare la esi della Corte d'Appello.

« Innanzi tutto questi criteri, enumerati dall'art. 3° del citato egolamento, riguardano soltanto la classificazione in categorie e on la determinazione degli enti tassabili, il che è cosa ben diversa, nentre, per assoluta disposizione della legge, sono tassabili tutti li esercizi o le rivendite, solo ed esclusivamente eccettuate quelle i generi riservati al monopolio dello Stato.

« I criteri poi per la formazione delle categorie sono parecchi, ioè, come è detto nell'art. 3 del regolamento, si desumono:

1° Dalla qualità o natura dell'esercizio o della rivendita;

2° Dal numero e dalla pigione dei locali;

3° Dal personale d'esercizio;

4° Dal reddito di ricchezza mobile attribuito all'esercizio o alla vendita ».

« Ora è manifesto che non sempre tutti ed in egual misura questi riteri possono applicarsi, senza che da ciò possa inferirsi che sfug- ano alla tassa quelle professioni, industrie e commerci, la cui tegoria non possa venire determinata dal concorso di tutti indi- intamente quei criteri: e questa Corte Suprema, in questo senso ppunto, già ebbe a condannare la tesi che l'esercizio di una pro- ssione liberale non potesse essere tassato per la ragione che non tti i detti criteri potessero applicarsi alla di lei classificazione.

« Eppertanto, quand'anche fosse vero che per l'applicazione della nposta di ricchezza mobile fossero cumulativamente considerati me formanti un solo cespite e l'opificio in Pallanza e la riven- ta in Intra, non mancherebbero criteri direttivi per determinare categoria dell'opificio in Pallanza nei rapporti colla tassa d'eser- zio portata dalla legge 11 agosto 1870, all. O ».

Quindi non è ancora la legge sulla tassa di ricchezza mobile

quella, che potesse dare rigorosamente i termini per la risoluzione della controversia (1).

---

(1) Ma del resto è ancora da dubitarsi se in ogni modo, a termini della legge suddetta, due o più stabilimenti, esercìti da una sola persona in Comuni diversi, costituiscono realmente un cespite *unico* e *semplice* di ricchezza mobile, o non piuttosto *complesso* formato di tanti cespiti distinti, pei quali puramente agli effetti della riscossione, la relativa tassa viene riunita in un'unica somma.

Il regolamento 24 agosto 1877, in esecuzione della legge, che mandò riordinare in testo unico le diverse leggi d'imposta sui redditi di ricchezza mobile, ne sarebbe già una prova.

Quantunque ivi sia ribadito il sistema di una dichiarazione unica e di un pagamento complessivo, è però espressamente detto che nella dichiarazione devono specificarsi distintamente, per ciascun cespite e per ciascuna categoria, i redditi lordi, le spese, i redditi netti e le annualità passive (art. 44); che chi possiede uno o due stabilimenti od uno stabilimento avente due o più sedi in Comuni diversi, deve indicare nella colonna delle osservazioni della scheda, i Comuni, dove sono situati gli altri stabilimenti o le sedi secondarie (art. 57): che nei casi di due o più stabilimenti o di uno stabilimento, che abbia più sedi, posseduti da uno stesso individuo od ente morale in Comuni diversi, l' agente, nel cui distretto è situato lo stabilimento o la sede principale, deve richiedere agli agenti dei distretti, in cui sono posti gli stabilimenti o le sedi secondarie, le occorrenti nozioni sulle somme parziali di reddito, che stimano prodotte da ciascun stabilimento o sede (art. 68).

E il concetto giuridico della distinzione dei cespiti, lasciato intatto nelle disposizioni regolamentari, apparisce evidente nelle leggi precedenti alle pubblicazioni del testo unico.

Secondo la legislazione anteriore, precisamente tante erano le imposte di ricchezza mobile, cui un cittadino era tenuto, quanti erano i luoghi, in cui esso avesse un reddito di ricchezza mobile; ossia nei ruoli di ciascun circolo esattoriale veniva esso compreso per quel reddito di ricchezza mobile che ivi aveva. Quel sistema di tassazione era in piena armonia ed anzi reso necessario da che le Provincie ed i Comuni avevano facoltà di sovraimporre in proprio vantaggio centesimi addizionali alla tassa principale erariale.

Avvenuto nel 1870 l'assorbimento totale della tassa sui redditi di ricchezza mobile a favore dello Stato, e tolto il diritto della sovraimposta alle Provincie ed ai Comuni, quella moltiplicità di ruoli, mentre importava maggior lavoro e maggiori imbarazzi, rimaneva senza vantaggio nè opportunità di sorta; quindi è che la relativa legge contemporaneamente stabilì che l'imposta di ricchezza mobile per tutti i redditi, che vi sono soggetti, sarebbe dovuta nel Comune, nel luogo dove il contribuente ha il suo domicilio, e che i possessori di due o più stabilimenti o di due o più sedi dello stesso stabilimento posti in Comuni diversi, dovessero fare una sola dichiarazione complessiva nel Comune, in cui tengono lo stabilimento o la sede principale e pagare l'imposta complessivamente nel Comune medesimo (legge 11 agosto 1870, all. N).

Ma se per semplificare il congegno amministrativo per la riscossione dell' imposta, si ravvisò opportuno che il contribuente avesse a fare una sola dichiarazione e pagare tutta l'imposta di ricchezza mobile nel Comune, nel quale avesse il suo domicilio o nel quale tenesse lo stabilimento o la sede principale, ciò non toglie che quanti sono i redditi di ricchezza mobile e gli stabilimenti, che possiede nei vari Comuni del Regno, altrettanti sieno i cespiti di reddito mobiliare, e tutti soggetti alla relativa imposta, quantunque queste singole quote vengano poi insieme conglobate in una somma complessiva; era cambiato semplicemente il *modo* della riscossione, ma la sostanza, la natura del tributo rimaneva immutata. — Ora finchè questo

174. Un articolo speciale del regolamento fissa le norme es-
ressamente pel caso del concorso di più esercizi o rivendite in
no stesso Comune.

« Art. 5. Chi abbia contemporaneamente due o più esercizi o
ivendite separate l' una dall' altra, sarà soggetto ad altrettante
asse quanti sono gli esercizi o le rivendite ».

In applicazione di tale principio fu deciso non potersi stabilire
ei regolamenti comunali per la applicazione delle tasse sugli eser-
izi o sulle rivendite, che nel caso in cui taluno possegga due
sercizi o rivendite, e questi considerati disgiuntamente non rag-
iungano il limite minimo della somma determinata per essere
ompresi nella tassa, si abbiano a tassare insieme i due esercizi
er rendere possibile l'applicazione dell'imposta (1).

Una simile disposizione sarebbe contraddetta dall' art. 5 del
egolamento 24 dicembre 1870, il quale coll' individualizzare gli
sercizi, e col prescrivere che a ciascuno di essi debba assegnarsi
a tassa rispettiva, esclude affatto il ripiego fiscale di unire più
sercizi e più rivendite.

Nell'applicazione della detta imposta vi debbono dunque essere
ante tassazioni quanti gli esercizi e le rivendite — poichè se
i ammettesse la possibilità di estimare congiuntamente due o
iù esercizi e rivendite, verrebbe snaturata la tassa, facendole
ssumere il carattere, che la legge non le ha riconosciuto, di una
assa personale sul reddito speciale degli esercizi.

Su questo principio espresso molto chiaramente dal regolamento
on vi può quindi essere dubbio: se più sono gli esercizi e le ri-
endite, altrettante saranno le tasse : nè alla regola si potrà sfug-
ire con artifiziosi ripieghi da parte del fisco o dei contribuenti.
— Ma come si dovrà intendere questa *pluralità*, da quali fatti de-
erminarla? e il criterio per accertare la pluralità dovrà essere
guale tanto in rapporto agli esercizi che in relazione alle rivendite?

175. A termini del regolamento 24 dicembre 1870, altra cosa
rivendita ed altro è esercizio: questo risulta a chiare note dallo
tesso art. 1, che fu appunto oggetto della censura di incosti-
uzionalità per avere precisamente messa in opposizione la parola
sercizio con l'altra di *rivendita*. E una tale distinzione continua
n modo manifesto anche nell'art. 5.

---

nodo fosse compatibile col modo speciale di esistere di una tassa locale,
on vi sarebbe ragione per non accettarlo (e se ne vedrà più tardi l'appli-
azione in tema di succursali a stabilimenti principali, nel territorio di uno
tesso Comune); ma non lo si potrebbe in alcun modo, quando venisse,
ome nel caso, ad urtare l'equilibrio delle finanze comunali.

(1) Nota ministeriale, direz. gen. delle imposte dirette, 27 novembre 1871,
. 61312, al Prefetto di Alessandria (*Riv. Amm.*, ann. 1871, pag. 193).

Rivendita esprime un concetto affatto oggettivo, materiale nel senso dell'art. 1 del regolamento; qualche cosa di analogo a banco, bottega, negozio, ecc. E in coerenza l'art. 5 dà un criterio ugualmente oggettivo e quasi cadente sotto i sensi per determinare quando esista pluralità nelle rivendite stesse: « chi abbia contemporaneamente due o più esercizi, *o rivendite separate l'una dall'altra* ». Unico criterio pertanto, la *separazione.*

Potrebbe solo suscitarsi il dubbio se la separazione debba essere *materiale* o soltanto *locale;* se cioè debba avere per oggetto rivendite o negozi di diverse qualità, o semplicemente rivendite anche della stessa qualità attivate in luoghi diversi.

176. Ma ben diverso deve essere il criterio per determinare la pluralità degli *esercizi* in uno stesso Comune, come diverso nell'economia del regolamento è il concetto di esercizio da quello di rivendita.

Se per la rivendita la tassa è eminentemente oggettiva, ossia colpisce lo stabilimento dove la stessa si pratica, il fondo, la bottega, il negozio; ben diversa è la cosa in ordine all'esercizio.

In questo caso la tassa diventa in certo modo soggettiva, ossia colpisce il cittadino *in quanto esercita una professione,* ma non si preoccupa dei luoghi ove ciò avviene, e delle varie sedi ove l'attività professionale si esplica, quando però ben inteso il commercio, la professione, l'arte, l'industria, sia una sola e venga attuata nello stesso Comune (1).

Per verità, l'art. 1 del regolamento dice, che: « sono soggetti a questa tassa..... l'esercizio di una *professione, arte, commercio ed industria qualsiasi* »: — dunque l'individuo appare colpito, in quanto è professionista, artista, commerciante od industriale, — in quanto, ad esempio, faccia l'avvocato e ad un tempo l'ingegnere, — il commerciante in salumi e contemporaneamente l'industriale con una fabbrica di tessuti.

Ma se poi il medico tenga un gabinetto all'ospedale, uno in sua casa, ed un terzo all'Università, ed ivi dia consultazioni, non per ciò l'arte, la professione praticata, l'esercizio suo, cessa di essere uno.

E sarebbe errore interpretare esercizio in senso oggettivo di bottega, studio, banco o stabilimento, non di arte, professione o industria, come vuole la legge e nel senso appunto, in cui essa usa la parola rivendita: — altrimenti, nell'ipotesi data, si verrebbe a dire che quel medico avrebbe l'esercizio non di una ma di tre

(1) Questa tesi fu validamente sostenuta dal prof. S. Gianzana in una dotta allegazione nanti la suprema Corte di Cassazione di Torino, della quale ottenne anche il suffragio. — (*Applicazione della legge 11 agosto 1870 sulla tassa di esercizio.* Note per i signori Fabbricotti e Fratelli Binelli nella causa c. il Comune di Carrara — Genova, Tip. Sambolino, 1884).

›rofessioni, solo perchè ha tre sedi in cui accudisce all' esercizio .tesso, mentre invece la sua professione non è che una sola, [uella di sanitario.

Tale concetto ancor meglio rilevasi dall'art. 5 del regolamento, l quale dice, che « chi abbia contemporaneamente *due o più* ·*sercizi*, o *rivendite separate l' una dall' altra*, pagherà tante asse quanti sono gli esercizi o le rivendite ». Dal qual disposto li legge a chiunque è fatto chiaro, pel senso letterale e grammaicale delle parole dell'articolo, che, onde possano duplicarsi le asse, sono le rivendite che vogliono essere separate, non gli eserizi, i quali invece devono essere due o più *in uno stesso indiiduo*. — È, in una parola, rivendita, che significa bottega, o tabilimento; non esercizio.

E di vero, se chi ha due botteghe da confetturiere ha due enti istinti, due stabilimenti, che prendono il posto di un altro rivenitore, ed è giusto quindi che paghi due tasse di rivendita, — è ssurdo, che chi è commerciante all'ingrosso p. e. in formaggi, e osì non rivende (cioè, non opera al minuto), debba pagare tante asse quanti magazzini abbia, pella sola accidentalità, che avece i riunire le sue merci in una stessa casa, le disperse in due, ı tre. È di intuitiva evidenza che nel caso il venditore al minuto a *due rivendite*, mentre il negoziante o commerciante ha un solo *sercizio*: e questo non ha la sua sede in ciascuno dei magazzini, nzi in nessuno, ma unicamente nel banco ed ufficio del commerante stesso, dove cioè egli tiene la sua contabilità e la somma estione dei suoi affari.

Dunque qui è logica e sola possibile conseguenza questa, — che esercizio di professione, di industria, di commercio, è unico, per ıanto abbiansi più sedi per la stessa industria, arte o commercio, - come non si potrebbe dire, che un fittabile ha due esercizi, perchè ıvece di un podere di mille ettari, conduca mille ettari, divisi in eci poderi di vari proprietari.

È l'industria, che è colpita, l'arte, la professione, nella persona ıe l'esercita, non gli stabilimenti singoli, in cui si attua — e solnto allora saranno possibili due tasse nello stesso Comune, ıando si abbiano due esercizi, due professioni.

Nè qui possono invocarsi i principii già da noi accennati a prosito di esercizi situati in Comuni diversi, a riguardo dei quali giurisprudenza stabilì correttamente che non si possa distinıere tra stabilimento principale e succursale, nè le sentenze ·lla Cassazione Torinese nella causa della città di Pallanza contro Ditta Muller (1), e della Cassa di Risparmio contro il Comune

(1) Cass. Torino, 31 dicembre 1880 (*Giurisp.*, ann. 1881, pag. 148).

di Cremona (1); perocchè gli accennati principii stanno soltant nel caso che si tratti di vari stabilimenti di una unica industria è vero, ma in *Comuni diversi*.

In tal caso, essendo la tassa eminentemente comunale, locale corrispettivo dei servizi che presta il Comune a chi abita ne suo territorio, non può il Comune preoccuparsi che il cittadino residente in esso con uno stabilimento industriale, esercente iv una professione, abbia o no altrove un altro stabilimento, col qual possa avere attinenza e relazione quello che si trova nel territori comunale.

Lo aveva insegnato la stessa Cassazione di Torino:

« La tassa poi di cui è caso è una tassa locale; è nella sua es senza il corrispettivo degli oneri, che i singoli Comuni debbon sostenere e di cui fruiscono gli stabilimenti, siano pur filiali, ch in detto Comune si trovano. Ciò rileva chiaramente la genesi d quella legge, la quale dimostra come scopo della medesima, quell sia stato di venire in soccorso ai Comuni, ai quali si imponevan nuovi oneri; e di stabilire un succedaneo alla sovraimposta d ricchezza mobile, di cui per lo innanzi approfittavano, e dell quale venivano privati; ed appunto perchè questo succedane non torna più a vantaggio di un ente unico, qual è lo Stato, m dei singoli Comuni, si è dovuto diversamente provvedere pel mod di esazione.

« Quella tassa quindi colpisce l' esercizio, o stabilimento, dov si esercita una speciale attività industriale e commerciale e ci senza riguardo se l'esercente sia una persona fisica o morale, s risieda pur desso nel Comune, dove è aperto lo stabilimento fuori di esso, e se ivi lo esercita per se stesso o per una persona da cui dipende (2) ».

Ma quando si tratti di stabilimenti e filiali in uno stesso e sol Comune, cessa affatto la ragione di quelle decisioni, perchè de tutto è mutata la condizione dei fatti. Anzi quegli stessi argoment che persuadevano in quei casi la pluralità delle tasse, qui ne im pongono la unicità.

177. Nel caso di più stabilimenti situati in diversi Comun appariva evidente l'inapplicabilità del principio accettato in tem di tassa governativa sulla ricchezza mobile, per cui presso un sola Agenzia possono essere colpiti tutti gli stabilimenti di u industriale, ancorchè situati in diversi Comuni del Regno. Que principio tanto pratico ed utile per la tassa governativa egual

---

(1) Cass. Torino, 20 giugno 1882 (*La Cassazione di Torino*, ann. 188 part II, p. 151).

(2) Cass. Torino 20 giugno 1882 (*La Cassazione di Torino* — ivi).

ıente imposta in tutti i Comuni, sarebbe stato dannosissimo applicato alle tasse locali, le quali avrebbero visto troppo facilıente sottratti i propri cespiti. Però, se l'analogia non correva ı quel caso colla tassa di ricchezza mobile, nel caso opposto si resenta invece flagrante (1). Nel modo istesso, che entro l'orbita ello Stato, a qualunque agenzia si paghi, il contribuente non può fuggire alle tasse governative, e perciò è ammesso a pagare in un ıogo solo, — così deve essere nel Comune per la tassa d'esercizio, uando nel territorio dello stesso si trovino gli stabilimenti prinipali e quelli filiali o dipendenti. In tal caso le filiali o succurali non fanno che rendere più importante l'esercizio complessivo: ıa la maggior, o minor importanza dell'esercizio stesso, non farà ıai che non si tratti di una sola professione, nè potrà dar luogo he ad una tassa. — È nel solo caso di rivendite separate, che, uantunque possedute dallo stesso individuo, si pagano più tasse: ıa se l'esercizio, ossia il commercio, l'industria, la professione on è che una, non monta, che gli stabilimenti con cui si esplica, iano distinti, se sono tutti nello stesso Comune.

E concorre qui lo stesso articolo 3 alla lettera *b)* e *c)* — dove ome criterio della categoria vuole si tengano a calcolo il numero la pigione dei locali, ed il personale d'esercizio. Cosicchè a filo i logica, l'avere dieci o venti cotonifici, darà diritto al Comune i porre l'industriale che ne è proprietario nella prima categoria,

---

(1) Che poi la legge sulle tasse di ricchezza mobile, non sempre ma in olti casi in cui l'analogia è evidente, possa servire di interpretazione quelle sugli esercizi e rivendite fu sovente riconosciuto dalla giusprudenza. Così la Cassazione di Torino aveva con tale sistema legittiato l'esenzione dell'industria agricola dalle tasse di esercizio e rivendita. Ecco le sue parole:

« Nè può fare difficoltà, che nella specie si tratti dell'applicazione di una gge diversa, avente norme diverse di tassazione, dappoichè non è posbile il supporre, che il legislatore, il quale per evidenti e somme ragioni equità e di pubblica prosperità, ha creduto necessario di eccettuare alla tassa di ricchezza mobile le produzioni agricole, perchè già gravati proprietarii della tassa fondiaria, abbia poi inteso di sottoporre le stesse oduzioni alla tassa di esercizio e di rivendita, contraddicendo per tal odo formalmente e contemporaneamente a se stesso inquantochè le riıettive leggi hanno la stessa data, e fanno parte di quel complesso di ggi, che vennero adottate per provvedere ai bisogni dell'Erario. Questo ıega, come la dichiarazione fatta dal relatore della Commissione, on. Chias nel 1880, che, cioè, la tassa di esercizio e rivendita non era a conndersi colla tassa di ricchezza mobile, essendo piuttosto a considerarsi ıale tassa di dazio consumo o di permissione, — non può avere quella rtata che vuole attribuirle la sentenza denunciata, tale dichiarazione non ıplicando punto il concetto, *che le eccezioni adottate per l'applicazione lla tassa di ricchezza mobile non si potessero e dovessero anche adattare la tassa di esercizio*, tanto più che per l'articolo 3° del Regolamento dicembre 1870, uno dei criteri pel riparto delle categorie, deve precimente desumersi dal reddito di ricchezza mobile, attribuito all'esercizio alla rivendita ».

non di tassarlo per dieci o venti professioni diverse, — mentre questa è una, — quella di industriale, esercente una sola determinata industria (1).

---

(1) Recisamente contraria a questa distinzione fu la Corte d'Appello di Genova nella sua sentenza 9 luglio 1881 (*Riv. Amm.*, 1882, p. 27).

« La Corte ecc.

« Ritenuto che il cav. Carlo Fabbricotti, possessore di sedici cave di marmo, di un frullone e di bastimenti, destinati al trasporto dei marmi fu dal Comune di Carrara inscritto nella matricola dei contribuenti per *esercizi e rivendite* per l'anno 1878, per diciannove tasse distinte, corrispondenti all'esercizio delle sedici cave, del frullone e dei bastimenti.

« Esso reclamò contro questo modo di tassazione, sostenendo che, come coltivatore di cave e come possessore degli opifici, che vi lavorano, e di bastimenti, che trasportano i marmi, non possedeva in sostanza che un solo esercizio, al quale doveva essere applicata un'unica tassa.

« Ma il Consiglio Comunale, a cui fu sporto il reclamo, lo rigettò, e avendo la Deputazione provinciale di Massa approvato la deliberazione del Consiglio, il cav. Fabbricotti propose la stessa domanda dinanzi al Tribunale civile di detta città, il quale però, con sentenza del 23 novembre 1880, rigettò esso pure la detta domanda: ed è ora sull'appello da esso proposto contro tale sentenza che la Corte è chiamata a giudicare.

« Considerando che tre sono le questioni, sulle quali la Corte deve pronunciare, cioè: 1° Se il cav. Fabbricotti debba sottostare per le sedici cave da esso esercite ad un'unica tassa, ovvero ad altrettante tasse quante sono le cave; 2° Se il frullone debba essere considerato come accessorio delle cave, per modo da dover essere conglobato nella tassa dovuta per le medesime o se invece debba essere colpito da una tassa distinta; 3° Se il trasporto dei marmi fatto dal cav. Fabbricotti coi suoi bastimenti costituisca esso pure un'altra industria o esercizio per se stesso tassabile.

« Che per sciogliere tali questioni occorre ricordare quali sieno i caratteri e l'indole della tassa sugli esercizi e sulle rivendite, approvata colla legge dell'11 agosto 1870, allegato O, e per ciò fare è necessario aver presente, non solo l'art. 1 di detta legge, col quale fu accordata ai Comuni la facoltà di imporre tasse speciali di esercizio e di rivendita di qualunque merce, ad eccezione dei generi riservati al monopolio dello Stato, ma anche le principali disposizioni del regolamento, approvato con regio decreto del 24 dicembre stesso anno, relativo all'esecuzione della medesima legge.

« Coll'art. 1 di questo regolamento si dichiara soggetto a tassa l'esercizio di una professione, arte, commercio od industria qualsiasi e la rivendita di qualunque merce. Nel successivo art. 3 è stabilito che la tassa da imporsi a ciascun esercizio o rivendita è fissa, con facoltà di dividere gli esercizi o rivendite in categorie, e sono determinati i criteri per il riparto delle categorie nella qualità e natura dell'esercizio o rivendita, nel numero e pigione dei locali, nel personale di esercizio e nel reddito di ricchezza mobile attribuito all'esercizio o rivendita. Nell'art. 4 si dice che per l'applicazione di questa tassa i Comuni sono divisi in categorie, a seconda della loro popolazione, e per ognuna di esse è vietato d'imporre una tassa maggiore di quella stabilita nell'unita tabella, secondo la quale i Comuni aventi una popolazione eccedente gli 80,000 abitanti non possono imporre una tassa per ciascun esercizio maggiore di L. 300 e così progressivamente si arriva fino ai Comuni non eccedenti i 2000 abitanti, nei quali la tassa non può essere maggiore di L. 50. Nell'art. 5 è stabilito che chi abbia contemporaneamente due o più esercizi o rivendite, separate l'una dall'altra, va soggetto ad altrettante tasse quanti sono gli esercizi o le rivendite.

« Che dall'insieme di queste disposizioni chiaramente si rileva che l'imposta, di cui si discorre, creata per ripienare i Comuni dei centesimi addizionali sulla tassa di ricchezza mobile, dei quali venivano in quella circo

178. Ed una completa illustrazione e conferma di tutti questi principii fu fatta recentemente, con molta autorità, dalla Cassazione Torinese.

---

stanza privati, mentre riveste in parte i caratteri di quest'ultima tassa, in quanto che colpisce tutti i cespiti suscettibili di produzione, di qualunque specie essi sieno, ne differisce poi in ciò che, mentre la tassa di ricchezza mobile colpisce complessivamente il *reddito*, che un individuo ritrae da un'industria o da un commercio considerato nel suo insieme, ancorchè sieno molteplici le operazioni produttive per il suo compimento ed è proporzionata all'ammontare del reddito reale, che esso produce, l'imposta invece sugli esercizi colpisce il reddito presunto di ogni singolo cespite produttivo, considerato singolarmente con una tassa fissa, qualunque ne sia poi il reddito reale.

« Da ciò dipende ancora che la tassa sugli esercizi è essenzialmente oggettiva, in quanto che colpisce non tanto la persona dell'esercente quanto l'esercizio in se stesso, ed è perciò che, mentre uno stesso individuo può avere diversi esercizi o rivendite, tanto della stessa quanto di diversa natura, deve corrispondere altrettante tasse quanti sono gli esercizi o rivendite che esso possiede.

« L'art. 5 del regolamento è troppo chiaro al riguardo, e la questione grammaticale, unica che siasi sollevata, per limitarne l'applicazione alle sole rivendite, si presenta così poco fondata da renderne inutile una particolareggiata confutazione, mentre questa si rileva invece dalla semplice e spassionata lettura dell'articolo stesso.

« Ciò premesso, è facile rilevare come la pretesa del cav. Fabbricotti di pagare una sola tassa di esercizio per le sedici cave di marmo, che egli possiede, è fondata in sostanza sulla confusione, che esso fa fra i criteri regolatori della tassa di ricchezza mobile, la quale, come si è detto, colpisce il reddito di un'industria considerata nel complesso di tutto il suo svolgimento, con quelli, sui quali è basata la tassa sugli esercizi e rivendite, che è tutt'affatto oggettiva.

« Ma, ove si consideri che per la tassa di ricchezza mobile, appunto perchè complessiva e proporzionale, si tiene calcolo di tutti gli esercizi, ancorchè sieno situati in Comuni diversi, e si paga in quello, dove è lo stabilimento principale (art. 13 del testo unico della legge), mentre quella di esercizio è singolare e oggettiva, riesce facile a persuadersi che, ove l'esercente dovesse essere assoggettato ad un'unica tassa fissa, molti esercizi ne andrebbero esenti, e mentre il legislatore volle assoggettare a questa tassa qualunque esercizio e rivendita a beneficio dei rispettivi Comuni, nei quali i singoli esercizi sono situati, si potrebbero facilmente verificare questi due sconci: 1° Che un esercente, il quale avesse più cave in due diversi Comuni, potrebbe sfuggire al pagamento della tassa in uno di essi, purchè la pagasse nell'altro, con detrimento evidente del primo e violazione della legge, che esclude queste esenzioni; 2° Che coll'assumere o realmente o apparentemente l'esercizio di tutte le cave esistenti nello stesso Comune, un solo individuo o una società potrebbe rendere illusoria la tassa. Riducendo, come nel caso presente, il Comune di Carrara nella condizione di doversi contentare di una tassa di L. 200 per tutte le cave esercitate nel suo territorio, mentre, per l'ammissione delle parti, e dal certificato del Sindaco di quel Comune, risulta che quelle attualmente in esercizio eccedono il numero di 400.

« E basta avvertire a questi gravissimi inconvenienti che, secondo il sistema del cav. Fabbricotti, renderebbero la tassa inadeguata allo scopo, che il legislatore si è proposto colla medesima, e quasi illusoria, perchè lo stesso debba essere respinto.

« Considerando che questi stessi criteri, i quali spiegano la legalità di altrettante tasse di esercizio quante sono le cave esercitate dal cav. Fab-

« *La Corte* — Attesochè la Corte di Genova circa gli effetti al caso in esame della legge 11 agosto 1870 all. O, e del relativo regolamento 24 dicembre stesso anno, si propose le seguenti questioni :

« 1° Se i fratelli Binelli dovessero sottostare per le 7 cave, da essi esercitate nel Comune di Carrara, ad un'unica tassa, ovvero ad altrettante tasse quante sono le cave;

« 2° Se il frullone o la segheria, pure da essi tenute, dovessero considerarsi come accessorii alle cave, per modo da essere conglobati nella tassa dovuta per le medesime, o se invece dovessero venire colpiti, sì l'uno che l'altra, da tasse distinte;

« E la Corte di Genova, risolvendo le su accennate questioni, ritenne, quanto alla prima, che dovessero i Binelli corrispondere tante tasse quante erano le cave da essi esercitate; e quanto alla

---

bricotti, giovano anche per sciogliere le altre due questioni relative alla tassa per l'esercizio del frullone e dei bastimenti.

« Il frullone serve per rendere levigate e nello stato di essere poste a lavoro le quadrelle di marmo destinate per la pavimentazione ed altri usi consimili; e dei bastimenti il cavaliere Fabbricotti si serve per trasportare questa sua mercanzia a Genova, a Livorno od in altre località, dove può più facilmente smerciarla.

« Ora è indubitato che al modo stesso, che l'estrazione del marmo grezzo da una cava dev'essere considerata come esercizio di un'industria produttiva per sè stante, perchè rende commerciabili ed utili, per gli usi sociali, blocchi di marmo, i quali prima dell'estrazione non avevano pregio, così egualmente la riduzione di questi blocchi in chiappelle levigate, dopo che colla segheria furono ridotte in lastre, costituisce l'esercizio d'una seconda e distinta industria, egualmente produttiva di ricchezza, perchè dopo questa lavorazione il marmo acquista un valore maggiore, che prima non aveva. E acquistando poi un nuovo aumento di valore mediante il trasporto dal luogo di produzione in un centro commerciale di smercio, o mediante appositi bastimenti, o mediante una ferrovia privata, che taluno avesse costrutto con questo scopo, non si può disconoscere che anche l'esercizio di questi bastimenti, o della ferrovia, costituisca l'esercizio di un'industria produttiva per se stessa, ed è l'esercizio di questa speciale industria e non il marmo, ciò su cui cade la tassa.

« Partendo da questi criteri è indifferente che colui, che esercita il frullone e il trasporto, limiti le sue operazioni alla lavorazione e al trasporto dei marmi estratti dalle sue cave, ovvero le estenda anche a marmi o ad altre merci di terze persone, come sarebbe indifferente che il frullone e il trasporto sia esercitato piuttosto dallo scavatore dei marmi che da una terza persona, giacchè essendo colpito dalla legge l'esercizio di ogni singola industria produttiva e non la persona che la esercita o le mercanzie che servono per alimentarlo, è affatto indifferente il conoscere a chi appartengano il frullone e i bastimenti e la merce, che cogli stessi viene lavorata e trasportata, ed è perciò perfettamente conforme alla legge dell'11 agosto 1870, e al successivo regolamento del 24 dicembre stesso anno, l'art. 6 del regolamento municipale, nel quale è spiegato « che chi abbia contemporanea- « mente due o più esercizi o rivendite, come, ad esempio, due o più cave, « due o più opifici, due o più industrie separate l'una dall'altra, va sog- « getto a tante tasse quanti sono gli esercizi, le cave, gli opifici e le riven- « dite possedute; » e fu giusta l'interpretazione, che il Tribunale ha dato a quest'ultimo articolo. — Per questi motivi, ecc. »

seconda che tanto il frullone quanto la segheria, costituendo due industrie distinte fra loro e indipendenti pure da quella dell'escavazione dei marmi, dovessero di conseguenza essere colpite da altre due distinte tasse di esercizio;

« Attesochè, a così pronunziare fu indotta la Corte di merito dal riflesso che la tassa di esercizio, essendo eminentemente oggettiva, nel senso cioè che essa colpisce, non tanto la persona dell'esercente, quanto l'esercizio in se stesso, ne deriva così, che se un individuo possedesse molteplici esercizi, tanto della stessa, quanto di diversa natura, dovesse per ciò solo essere tenuto al pagamento di altrettante tasse, quanti sarebbero quegli esercizi;

« Senonchè, premesso, per quanto riguarda la seconda delle su accennate questioni, che, essendosi la risoluzione delle medesime fondata su di un apprezzamento di fatto, quale fu indubbiamente codesto, che l'esercizio del frullone e della segheria, costituendo due industrie di diversa natura, due esercizi per sè stanti, il relativo giudizio della Corte di merito non può andare soggetto a censura in questa sede; — è forza riconoscere, quanto alla prima, come erroneo in diritto sia stato assolutamente il criterio, che inspirò la Corte genovese, quando, pur riconoscendo in linea di fatto che identica fosse l'industria esercitata dai fratelli Binelli, mercè la coltivazione delle loro 7 cave, decise che a 7 distinte tasse di esercizio, a vece che ad una sola, dovessero i medesimi sottostare;

« Attesochè basti porre mente agli art. 1, 12 della rammentata legge, 1, 3, 4 e 5 del relativo regolamento, onde persuadersi della enormità giuridica del concetto, da cui mosse la denunciata sentenza, la quale scambiò l'*esercizio* colla *rivendita di qualunque merce,* e ciò per la falsa interpretazione, che diede alla parola *esercizio,* quasi si dovesse per questo intendere il *luogo,* ove l'arte, l'industria sono naturalmente praticate, la quale interpretazione, se potrà esser vera in tema di rivendita, ove la tassa, come eminentemente *oggettiva,* si comprende debba appunto colpire lo stabilimento, il locale, dove la rivendita si pratica, per quanto le merci sieno di specie identiche; più non lo può essere per l'esercizio, in cui, la tassa essendo invece *soggettiva*, colpisce il cittadino in quanto eserciti una o più industrie, senza preoccuparsi in alcun modo delle varie località, ove ciò avvenga, sempre quando però l'esercizio stesso sia attuato nell'àmbito del medesimo Comune;

« E ciò persuade anche l' art. 1 del precitato regolamento, ove leggesi che sono soggetti a questa tassa l'esercizio d'una professione, arte, commercio od industria qualsivoglia; non è possibile, senza far forza ai termini stessi, in cui tale articolo è concepito, di disconoscere che l'ente, che si vuole essenzialmente colpire, fu l'individuo,

il quale eserciti una data professione, arte, commercio od industria; onde la conseguenza che se taluno praticasse per avventura due o più esercizi, esercitasse cioè contemporaneamente due diverse professioni od industrie, come, a cagion d'esempio, l'avvocatura e la medicina, o facesse il commerciante di droghe, e nel tempo stesso avesse un'industria, come una fabbrica di tessuti, dovrebbe sottostare a tante tasse quante sarebbero le differenti professioni, arti od industrie da lui contemporaneamente esercitate; che se invece una sola ne esercitasse, comunque per conseguire l'intento avesse creduto di maggiore suo profitto di tenere nello stesso Comune due o più locali, siccome in realtà però l'esercizio non sarebbe che uno, così una sola dovrebbe pure essere la tassa, che egli avrebbe da corrispondere;

« E che tale sia il vero concetto della legge meglio ancora si rileva dall'art. 5 del regolamento stesso, ove sta scritto che chi abbia contemporaneamente due o più esercizi o *rivendite separate l'una dall'altra* pagherà tante tasse quanti sono gli esercizi e le rivendite; il che evidentemente significa che la separazione dei locali o degli stabilimenti influisce a fare moltiplicare le tasse soltanto per le rivendite, laddove, in ordine agli esercizi, è necessario perchè tale moltiplicazione possa aver luogo, che essi siano più, cioè, che si esercitino nel Comune più professioni, arti, commerci od industrie nel senso espresso dall'art. 1 sopra citato;

« In altri termini, non è la parola *esercizio*, bensì quella di *rivendita*, che, nel senso della legge, si possa intendere quale sinonimo di *bottega* o *stabilimento*, e ciò è reso anche più chiaro dagli art. 3 e 13 dello stesso regolamento, dove alle lettere *b* e *c* dell'art. 3 si prescrive che come criterio della categoria si debbano tenere a calcolo il « numero e la pigione dei locali ed il personale d'esercizio »; e nell'art. 13 si aggiunge che la tassa è dovuta da chiunque in principio di gennaio ha « l'esercizio di una professione, arte o commercio qualsiasi od una rivendita di merci »;

« Attesochè, pertanto, la conseguenza logica di tali premesse non potrà essere che una sola; che, cioè, come non si potrebbe mai ammettere che un avvocato abbia più esercizi, solo perchè tenga aperti più uffici distinti nel Comune, che un fabbricante di panni debba sopportare più tasse, solo perchè, a vece di tenere una grande fabbrica in un unico locale, abbia più fabbriche in più locali distinti, così non si potrà, agli effetti della legge 11 agosto 1870, all. O, pretendere che un escavatore di marmi si debba ritenere avente più esercizi, solo perchè nell'esercizio della sua industria, invece che da una sola, tragga i marmi da più cave, che sieno però sempre nell'àmbito della stesso Comune;

« Ed appunto allo scopo che la tassa da imporsi, comunque nei

limiti della legge, dovesse riuscire proporzionata alla maggiore o minore importanza dell'esercizio, si dispone colla lettera *d* del ricordato regolamento che, per il riparto delle categorie, criterio direttivo si seguisse l'importanza complessiva dell'esercizio, desunta anche dal reddito della ricchezza mobile attribuito all'esercizio o alla rivendita;

« Nè ad informare codesta interpretazione potrebbero valere contrarie decisioni, già emanate da questa Corte Suprema, vagamente dai ricorrenti stessi invocate a sostegno del loro assunto quelle forse relative alla città di Pallanza c. Muller, in data 31 dicembre 1880, e Cassa di risparmio di Milano c. Città di Cremona, 20 giugno 1882; perocchè ben altri erano i termini della questione, che ne formavano oggetto, trattandosi di stabilimenti posti in Comuni diversi; ed allora ben si comprende come per l'indole indubbiamente locale, che riveste la tassa di esercizio, che, cioè, è dovuta quale corrispettivo dei servizi, che presta il Comune a chi abita nel suo territorio, siasi riconosciuto che non potesse il cittadino, che vi tiene uno stabilimento industriale, sottrarsi al pagamento della tassa d'esercizio, solo perchè questo già pagasse in un altro Comune, ove aveva creduto di potere nel proprio interesse impiantare la medesima industria;

« Attesochè manco potrebbero valere in contrario gli argomenti, che si leggono nelle denunziate sentenze, in vista del danno finanziario, che deriverebbe al Comune di Carrara, ove l'accennata interpretazione restrittiva avesse a prevalere, giacchè, a parte ogni esagerazione, che possa esservi nei temuti pericoli, ai quali potrebbe, occorrendo, ovviare l'autorità giudiziaria, ove si escogitassero sistemi per far frode alla legge, è noto come non sia buona regola d'interpretazione quella di addurne gli inconvenienti per sciogliere una questione legale;

« Attesochè, essendo quindi la Corte di Genova indubbiamente incorsa nelle lamentate violazioni di legge, quando, confermando in tal parte la sentenza dei primi giudici, ritenne che altrettante tasse di esercizio si potessero dal Comune di Carrara imporre ai fratelli Binelli, quante sono le cave di marmo da loro coltivate nel Comune medesimo, deve la relativa sentenza essere annullata;

« Per questi motivi cassa la sentenza, ecc. » (1).

179. Si stabilì, a suo tempo, il carattere *reale* della tassa di esercizio.

Come conseguenza di questo principio fu disposto che « allorquando un esercizio od una rivendita passa da uno ad un altro, il nuovo esercente o rivenditore sarà solidalmente responsabile

---

(1) Cass. Torino, 8 marzo 1884 (*Annali*, XVIII, pag. 205).

della imposta dovuta dal precedente per l'anno in corso (1) ». E per vero, se debitore della tassa è l'esercizio e la rivendita, la finanza non deve preoccuparsi dei rapporti personali tra i vari individui, che possono essersi succeduti nell'esercizio stesso.

Ma è da notare che, affinchè un tale obbligo perduri, nonostante il mutamento delle persone esercenti, occorre però che l'esercizio sia sempre lo stesso: *varie le persone, ma unico l'esercizio.* Quindi nel caso di cessione da un primo ad un secondo esercente, nessun dubbio che nel secondo passa l'onere reale della tassa: effettivamente nel caso l'esercizio « passa da uno ad un altro ».

Se invece il primo esercente *cessa* e non *cede;* e subentra un secondo ad occupare materialmente la stessa località, lo stesso negozio, continuando, se si vuole, anche nella rivendita della stessa merce, senza per altro avere causa coll'antico esercente, il debito della tassa non trapassa dall'uno all'altro, perchè lo stesso esercizio non è passato da uno all'altro, ma se ne è costituito invece un nuovo, che può essere uguale al primo, della stessa natura, nella stessa località, ma non è lo *stesso.*

Nella legge (testo unico) per la tassa di ricchezza mobile viene dichiarato « cessionario presunto chi nei medesimi locali, od in parte di essi, esercita lo stesso genere di commercio, o di industria (2) » : — e per la relazione, che su questo punto hanno le due imposte, la medesima presunzione può avere effetto per la tassa di esercizio o rivendita. Però anche nell'applicazione della imposta governativa fu riconosciuto dalla giurisprudenza che colla citata disposizione non si è voluto stabilire una presunzione *juris et de jure* di cessione d'esercizio, ma soltanto una presunzione *juris,* che l'esercente può combattere e distruggere con prova contraria (3).

E così anche per la detta imposta governativa è massima costante che per l'applicazione del principio che il *nuovo esercente* d'una industria è responsabile della tassa di ricchezza mobile insieme cogli esercenti anteriori, occorre che l'esercizio di quell' industria sia passato da uno in altro individuo, il quale, come nuovo esercente della stessa industria o commercio, abbia assunto la personalità giuridica degli esercenti anteriori (4).

---

(1) Art. 14, Reg. 24 dicembre 1870.

(2) Art. 63 del testo unico della legge per l'imposta sui redditi di ricchezza mobile 24 agosto 1877.

(3) Cass. Roma, 9 gennaio 1881. Finanze c. Trezza (*La Legge*, XXI, 257). -- Confr. App. Messina, 1 agosto 1872 (*La Legge*, anno 1872, II, 363).

(4) Cass. Roma, 26 marzo 1881 (*Giurispr. T.*, XVIII, 532).

« La Corte di Cassazione di Roma,

« Attesochè l'art. 63 del testo unico della legge d'imposta sui redditi di

È necessario dunque, oltre all'elemento materiale della continuazione dell'esercizio, l'elemento personale della cessione volontariamente fatta ed accettata dell'esercizio stesso; e quest' ultimo elemento, come può venire provato con fatti indipendenti anche dalla esistenza di una formale cessione, può anche escludersi con semplici presunzioni contrarie. E su questo proposito è anche da ricordarsi una massima di giurisprudenza, riconosciuta in tema d' imposta sulla ricchezza mobile, in forza della quale il nuovo esercente viene considerato non più responsabile dell'imposta non soddisfatta dal suo antecessore, quando dalla cessazione del primo esercizio al cominciamento del nuovo sia passato un certo tempo, durante il quale il locale, in cui esercitavasi l'industria, sia rimasto chiuso (1).

---

ricchezza mobile, 24 agosto 1877, dispone che « allorquando un esercizio « d'industria o di commercio passa da uno ad altro individuo, il nuovo « esercente sarà solidamente responsabile dell' imposta dovuta da tutti i « precedenti esercenti per l'anno in corso e per l'anno anteriore, e che a « quest'effetto è presunto cessionario chi nei medesimi locali o in parte di « essi, esercita lo stesso genere di commercio o d'industria. »

« Che una siffatta disposizione chiaramente dimostra, che onde far luogo all'applicazione della medesima è necessario che l'esercizio dell'industria o commercio passi da uno in altro individuo, il quale, come nuovo esercente della stessa industria o commercio, abbia con ciò potuto assumere la personalità giuridica degli esercenti anteriori, e quindi la responsabilità della tassa da essi dovuta.

« Che questa fu appunto la ragione di decidere della denunciata sentenza.

« Imperocchè la Corte giudicante rilevò che la tassa in disputa dipendeva dagli utili, che il Chivano Russo era per ritrarre dal contratto stipulato con l'impresa Medici di lavorarle e fornirle le pietre occorrenti per alcune opere ferroviarie.

« Soggiunse che a seguito dell'abbandono del lavoro da parte del Russo, avendo l'impresa Medici dovuto provvedersi le pietre per conto proprio, mal poteva dirsi che fosse succeduta nell'esercizio della industria tassata, perchè questa doveva necessariamente ritenersi cessata dal momento in cui il Russo abbandonava il lavoro, che per esso, e non per l'impresa era capace di un reddito tassabile.

« Quindi rettamente ne indusse, che non concorressero le condizioni volute dall'art. 63 della legge 24 agosto 1877, onde ritenere l'impresa Medici responsabile della tassa anzidetta.

« Che a giustificare l'operato dell'esattore De Dovitiis, che costringeva l'impresa Medici al pagamento di quella tassa non è fondato l'opporre che trattandosi di una tassa segnata sui ruoli per una speciale industria, l'esattore avesse uffizio di cavarne la riscossione senza obbligo di investigare se fosse o no dovuta. Cotale obbietto avrebbe potuto avere importanza, qualora per la tassa esatta si trovasse iscritta sui ruoli l'impresa Medici: ma non contestandosi che vi figurava invece il Chivano Russo, l'errore commesso dall'esattore di surrogare al vero contribuente un altro, che tale non era, dava senza dubbio alla parte lesa il diritto di reclamare contro il fatto personale dell'esattore, ed a procedere contro di lui a mente dell'art. 73 della legge 20 aprile 1871 per risarcimento dei danni e delle spese.

« Che adunque vuol pure essere respinto il secondo mezzo, sul merito della causa, rimesso alla decisione di questa sessione.

« Per questi motivi ecc. »

(1) App. Napoli, 18 marzo 1878, Finanze c. Santamaria (*La Legge*, anno 1879, II, 50).

180. Giustamente infine la legge ha fissato un limite all'obbligazione del nuovo esercente che sottentra all'antico: e questa, per espressa disposizione del regolamento, non va al di là « dell'imposta dovuta per l'anno in corso ».

Inutile il dire che, in ogni caso, è libera sempre l'Amministrazione di rivolgersi, ove lo creda, piuttosto all'antico che al nuovo conduttore dell'esercizio.

Superfluo del pari l'aggiungere che l'obbligazione del nuovo esercente sta solo rimpetto all'erario comunale, ma che nei rapporti personali tra il cedente e il cessionario, quegli è tenuto a rimborsare quest'ultimi.

181. Nel concorso di più persone in uno stesso esercizio, una sola sarà la tassa dovuta, sempre per la medesima ragione, che l'imposta cioè colpisce gli *esercizi* e non gli *esercenti*.

In questo caso però l'imposta sarà dovuta in solido da tutti (1).

CAPO IV.

Modo di imposizione della tassa di esercizio o rivendita — Regolamento governativo e regolamenti locali — Accertamento della tassa — Reclami.

182. *La tassa di esercizio. Quando è facoltativa e quando obbligatoria.*
183. *Se si possa scindere la tassa, applicandola a carico degli esercizi ed esentandone le rivendite; e viceversa se possa imporsi su alcune rivendite, esentandone altre.*
184. *Caso in cui la tassa viene imposta come facoltativa.*
185. *Caso in cui viene imposta obbligatoriamente. Giurisprudenza.*
186. *Necessità del regolamento locale.*
187. *Ingerenza della Deputazione provinciale.*
188. *Sanzione ministeriale. — Ministero competente.*
189. *Disposizioni necessarie nei regolamenti locali. — La determinazione della tassa fissa, e delle categorie.*
190. *Disposizioni intorno all'accertamento della tassa. Gli accertamenti delle Giunte. Le dichiarazioni dei contribuenti.*
191. *Pene contro i contravventori all'obbligo della dichiarazione.*
192. *Ingerenza della Commissione locale. Sua costituzione e sue funzioni. Quando viene sostituita dalla Giunta.*
193. *Pubblicazione dei ruoli. Esecutorietà trascorsi 30 giorni.*
194. *Reclami alla Deputazione.*
195. *È ammessibile nella specie il ricorso al Re contro le decisioni della Deputazione?*
196. *Esazione della tassa. — Rinvio.*

182. La tassa di esercizio o rivendita è di regola una tassa facoltativa comunale, come si esprime la stessa legge 11 agosto

(1) Art. 6 Regol.

870 (1); e spetta al Consiglio comunale di liberamente decretarne l'imposizione. Per tale modo l'applicazione normale della stessa è regolata dalle disposizioni di legge, che governano le imposte locali, di cui all'art. 118 della legge comunale e provinciale.

Per eccezione può diventare obbligatoria nel caso speciale, previsto dagli art. 15 della legge 11 agosto 1870, all. O, e art. 3 della legge 14 giugno 1874, in cui si tratti di sorpassare il limite massimo normale della sovrimposta fondiaria: essendo allora l'esperimento della tassa di esercizio condizione *sine qua non*, perchè la Deputazione possa autorizzare l'eccedenza.

Qui basta aver ciò accennato: la materia troverà il suo naturale sviluppo sotto il titolo delle *sovrimposte*.

183. Nella disamina degli elementi imponibili della tassa occorse di avvertire la grave discrepanza nella dottrina e nella giurisprudenza sulla interpretazione della formola « tassa di esercizio o di rivendita di qualunque merce »; e si accennò alla necessaria correlatività, che, a parer nostro, deve esistere fra questi due termini. Si notò pure che la prevalente giurisprudenza inclina ad un'opinione affatto contraria.

Ora, nell'ipotesi che realmente la tassa possa giuridicamente colpire due oggetti distinti, l'*esercizio* di qualunque professione, arte, ecc, e la *rivendita* di qualsivoglia merce, si potrà scindere nella sua applicazione la tassa; e imporla limitativamente sugli esercizi, esentandone le rivendite, o viceversa?

E anche nell'ipotesi dell'interpretazione da noi favorita, si potrà, a ragione d'esempio, limitare la tassa a carico degli esercenti la rivendita di bevande, o ad altre speciali categorie di esercenti, esentandone tutti gli altri?

Nè nell'una, nè nell'altra ipotesi pare possa dirsi permesso ai Comuni una tale alterazione nella base del tributo: tanto è pericoloso ammettere i Municipi ad allargare i limiti degli enti imponibili, quanto ammetterli a restringerli. Il primo abuso porta l'aggravio su cittadini, che avevano un diritto quesito a sottrarsene; il secondo squilibria il peso del tributo aggravandolo necessariamente e contro diritto in intensità di quanto lo allevia in estensione: nell'un caso si delude una garanzia politica, quale è quella, che vuole i tributi imposti per legge dello Stato (2), nell'altro si fa ingiuria a un principio sociale, l'uguaglianza dei cittadini di fronte alla tassa (3).

(1) Art. 1 « Alle facoltà accordate ai Comuni nell'art. 118 della legge 20 marzo 1865, n. 2248, si aggiunge quella di imporre tasse speciali d'esercizio o rivendita di qualunque merce..... »

(2) Art. 30 Statuto fondamentale.

(3) Ved. le *Imposte comunali*, vol. I, tit. I, cap. I, n. 26.

Che poi la legge stessa o meglio il regolamento abbiano volut negare un tale arbitrio ai Comuni si rileva in modo molto chiar dall' art. 3, che dichiara doversi ritenere « escluso come criteri unico ed assoluto quello della natura dell'esercizio o della rivei dita ». Ora ognun vede che per stabilire le esenzioni accennat fra esercizi e rivendite, o fra rivendite e rivendite, bisognerebl appunto basarsi unicamente sulla natura degli uni e delle altre formare delle categorie di enti imponibili e di enti non imponibil con un criterio, che la legge volle escluso esplicitamente.

184 È da avvertirsi però che la giurisprudenza del Consigli di Stato sulla questione della scindibilità degli elementi imponibil si mostrò esitante e dubbiosa: ed inclina a risolvere la controversi con una distinzione.

Nei casi, in cui la tassa di esercizio o rivendita viene decretat dai Consigli come imposta facoltativa, si riconobbero arbitri i Mı nicipi di determinarne i limiti nel modo che riputassero miglior non ravvisando nel fatto nulla più di una questione prettamen finanziaria ed economica, in cui dovevano essere giudici sovrani poteri rappresentativi locali (1).

185. Quando invece la stessa imposta viene istituita obblig toriamente, come condizione necessaria all'aumento della sovrin posta, allora solo si riconobbe il bisogno di richiamare i Munici alla rigorosa osservanza della legge.

E si può dire che il Consiglio di Stato abbia riassunto tutto i tero un tale concetto, col seguente parere, che riproduciamo:

« Il Comitato, ecc. — Veduta la relazione del Ministero Inter del 4 marzo ultimo, n. 16,132-4, div. 3, sez. 1, relativa ad un r corso di taluni contribuenti di Livorno contro una deliberazio della Deputazione provinciale, che autorizzò quel Comune ad ecc dere, pel corrente esercizio 1879, il limite legale della sovrimpos ai tributi diretti;

« Ritenuto che dalla esposizione dei fatti, contenuta nella pr citata relazione ministeriale, risulta che la quistione a risolve nel caso presente, verte sul punto, se un Comune, attivando l'i posta speciale sugli esercizi e sulla rivendita delle bevande alco liche, abbia sufficientemente adempiuto al prescritto dell'art. della legge 11 agosto 1870, all. O, per quanto riflette la tassa su esercizi o rivendite, e possa perciò essere autorizzato ad ecceder il limite massimo della sovrimposta, ovvero se per ottenere ta

(1) Parere del Consiglio di Stato 1 settembre 1881; e altro parere d 13 dicembre 1871. — Sezione Finanze.

(2) Parere del Consiglio di Stato, 7 maggio 1879, adottato (*Racc.* XXX II, 112).

torizzazione debba, giusta il prescritto del citato articolo, avere
ivato la tassa sugli esercizi e su tutte le rivendite;

« Che a suffragare questa seconda opinione si trarrebbe argo-
nto dalle espressioni letterali della legge, la quale, accordando
Comuni la facoltà di colpire gli esercizi o rivendite, sembra
ere accordate ai medesimi una facoltà alternativa, a cui essi
vono ritenersi di avere soddisfatto, se abbiano attivato la tassa
gli esercizi o sulle rivendite;

« Che, ove questa teoria prevalesse, il Comune di Livorno avendo
plicato la tassa sugli esercizi e su qualche rivendita, ed avendo
r anche attivato tutte le altre tasse menzionate nel citato art. 14,
rebbe abbastanza soddisfatto alla legge ed avrebbe potuto vali-
mente ottenere l'autorizzazione, della quale si tratta;

« Che una contraria giurisprudenza aprirebbe l'adito a gravis-
i inconvenienti pratici, sia perchè in pratica si presentano molte
ficoltà nello stabilire le diverse professioni ed industrie soggette
a tassa, sia perchè havvi dissenso fra le varie Corti di Cassazione
l Regno, sulla facoltà di estendere la tassa d'esercizio a talune
ofessioni, p. es., a quella d'avvocato, cosicchè resterebbe sempre
bbio se il Comune abbia esteso la tassa a tutti gli esercizi e le
endite, e perciò se abbia soddisfatto al prescritto del citato arti-
lo 15, ed una sentenza del potere giudiziario potrebbe sempre
idere illegale l'autorizzazione accordata a termini del citato
icolo;

« Il Comitato ha considerato:

« Che sono due questioni tra di loro ben diverse, e che per con-
ruenza importa di mantenere distinte quelle che vengono trattate
lla presente pratica, perocchè l'una vuol essere risolta con cri-
i assolutamente diversi da quelli che debbono applicarsi all'altra;

« Che altro è ricercare se ai Comuni competa la facoltà alter-
tiva di colpire gli esercizi e di lasciare libere le rivendite, o
eversa, ovvero di limitarsi ad imporre taluni esercizi, o talune
endite, altro è lo stabilire se un Comune, usando di tale fa-
ltà, possa ritenersi di avere adempito alle condizioni imposte
ll'art. 15 della legge 11 agosto 1870, all. O, e possa perciò essere
torizzato ad eccedere il limite legale della sovrimposta fondiaria;

« Che la prima questione venne già replicatamente risolta nel
so favorevole per la libertà dei Comuni, e segnatamente coi
reri del 1° settembre e del 13 dicembre 1871 della Sezione Fi-
nze;

« Che però in ambedue quei pareri, se non risolvette recisamente
seconda questione, perchè la Sezione non era chiamata a pro-
nziarsi in proposito, dichiarò espressamente che la risoluzione
cennata doveva riguardarsi limitata al caso, in cui le tasse in

questione *fossero unicamente attivate* per procurare al Comune delle risorse in una proporzione corrispondente ai suoi bisogni, fece espressa riserva del caso, in cui l'applicazione della tassa fosse resa obbligatoria in causa della eccedenza al limite legale della sovrimposta;

« Che invece, quando il Consiglio di Stato ebbe a riguardare la questione sotto quest'ultimo aspetto, ritenne sempre che, per ottenere l'autorizzazione ad eccedere il limite massimo della sovrimposta, non bastasse un'applicazione parziale delle tasse menzionate nel citato art. 15 della legge 11 agosto 1870, ma fosse necessaria l'attivazione piena ed intiera delle tasse in detto articolo menzionate, al qual proposito basterà citare il recente parere 9 aprile ultimo, n. 248-639;

« Che non possono mutare l'aspetto della questione gli inconvenienti derivanti dalla varietà d'interpretazione data dalle varie Corti di Cassazione alla parola esercizi, inconvenienti, ai quali sarà opera di chi spetta di riparare nelle volute forme, ma che non possono mutare la tassativa ed espressa disposizione dell'articolo sovracitato;

« Per queste considerazioni il Comitato opina che debba essere revocata l'autorizzazione concessa dalla Deputazione provinciale di Livorno al Comune stesso per eccedere il limite legale della sovrimposta pel corrente esercizio ».

È però da dubitare ancora se questa distinzione sia perfettamente consona all'intero organamento dei tributi locali. Lasciare ai Comuni, in regola generale, la facoltà di decretare le esenzioni, è permettere loro di snaturare la tassa, di creare a piacimento tante tasse di esercizio distinte; è rendere inutile il regolamento governativo generale. Di più, quando si permettesse ai Comuni di determinare le esenzioni, non si saprebbe con quale ragione si potesse impedire agli stessi di determinare a loro piacimento gli enti imponibili: eppure sono note le numerose decisioni amministrative e giudiziarie, con cui appunto si stabilì il contrario.

186. La legge ha voluto fare ai Comuni una certa ingerenza quanto alle norme di applicazione della tassa di esercizio e rivendite; e di fatto col regolamento governativo 24 dicembre 1870 non intese di dare che le *norme principali* (1).

Quindi i Comuni qualora per circostanze particolari non ritenessero sufficienti quelle dettate dal potere esecutivo, possono aggiungerne altre nei loro regolamenti speciali.

Anzi in ogni caso è sempre necessaria l'approvazione di un regolamento locale, perchè quand'anco non si ravvisasse alcuna opportunità di fare aggiunte alle « norme principali » date da quel

(1) Legge 11 agosto 1870, all. O, art. 12.

overnativo, si dovrebbero pure sempre da ciascun Comune fissare categorie, le tariffe, le norme per l'accertamento, le quali in molte parti e sotto l'osservanza di certe condizioni sono lasciate al rudente arbitrio dei poteri locali; ma devono pure essere fissate. E perciò quand'anco il Comune non dettasse un vero e proprio egolamento, ma si limitasse a deliberare l'imposta, indicando emplicemente nella stessa deliberazione i modi della percezione ella tassa, rimettendosi nel rimanente al regolamento governativo, ale deliberazione sarebbe allora per se stessa un vero e proprio egolamento, quand'anco non ne avesse il nome e la forma.

187. Ed è importante insistere su questo punto, perchè mentre le deliberazioni con cui semplicemente si approva l'imposta on vanno soggette che all'ingerenza di cui negli art. 130 e seg. 227 della legge comunale e provinciale, ossia a quella dell'autorità politica (1), quelle invece che contengono implicitamente o esplicitamente un regolamento vanno soggette altresì all'ingerenza ella Deputazione in senso dell'art. 138 della stessa legge comunale (2): come del resto è esplicitamente dichiarato nell'art. 14 ella stessa legge 11 agosto 1870 (3).

Venga dunque stabilita l'applicazione della tassa di esercizio con na semplice deliberazione consigliare che fissi le categorie e le ltre norme di attuazione locale, o con un vero e proprio regolamento, non potrà in ogni caso la tassa andare in vigore senza approvazione da parte della Deputazione dell'una o dell'altro: essendo in ogni caso indispensabile adattare il regolamento governativo alle speciali condizioni dei luoghi.

188. Parimente tanto la deliberazione con cui oltre a decretare, si determina la tassa, quanto il regolamento locale, quando i sia, sono soggetti alla sanzione ministeriale.

Nella fattispecie poi fu deciso che il Ministero competente a decretare l'annullamento di cui all'art. 138 della legge comunale, on è già quello degli Interni, ma il Ministero delle Finanze (4).

---

(1) Vedi *Le imposte comunali*, vol. I, tit. I, cap. II.

(2) Vedi *ivi*, tit. II, cap. III.

(3) Art. 12. — « I regolamenti comunali dovranno uniformarsi alle prescrizioni che saranno date nel decreto sopraccennato, *e dovranno essere approvati dalla Deputazione provinciale* ».

(4) Parere del Consiglio di Stato 6 marzo 1880 (*Racc.* XXII, II, 143; *egge*, ann. 1880, II, 218) — *Se competente a risolvere la questione sia il inistero dell'Interno, o quello delle Finanze.*

A determinare la competenza di quale Ministero abbia a risolvere la iestione e provvedere sul ricorso, giova por mente come questo si porti sostanza sulla legittimità della modificazione che il Comune ha voluto ortare al regolamento d'imposte comunali;

Che l'ultimo capoverso dell'art. 138 della legge comunale e provinciale ttribuendo alla Deputazione provinciale l'ufficio di approvare i regola-

189. Tra le disposizioni che necessariamente devono trovai nei regolamenti locali la più importante è quella diretta a dete minare la misura della tassa fissa per ciascun esercizio: la qua dovrà rigorosamente contenersi nei limiti del *maximum* stabili dal regolamento governativo (1).

La legge vigente non determina il *minimum*, e sono quindi beri i Comuni nello stabilirlo, ma devono però pur sempre dete minarlo espressamente.

È pure in facoltà ai Comuni di dividere gli esercizi o rivendi in categorie esclusivamente in relazione alla loro importanza coı plessiva: dovrà quindi il regolamento locale indicare se la ta sazione dovrà farsi per categorie, e in tal caso determinarle correlazione alla misura di tassa fissa da imporsi per ciascuna c tegoria.

190. Inoltre « i regolamenti municipali determineranno forme e le epoche delle dichiarazioni da farsi dagli esercenti o r venditori sottoposti alla tassa, come potranno anche prescinde da ogni dichiarazione, con allora commettere alla Giunta muni pale di preparare d'ufficio le liste dei contribuenti (2) ».

---

menti comunali, e riservando al Ministero competente in riflesso de materia il superiore sindacato, per annullarli in tutto od in parte quanto potessero essere contrari alle leggi e regolamenti generali, ha imp citamente riservato per eguale ragione al competente Ministero i prov dimenti contingibili per mantenere questi regolamenti nei termini di legg e per dirimerne le controversie che si venissero sollevando nella loro a plicazione.

Che in questo senso ebbe anche di recente a pronunciarsi la Sezione ricorso Felicetti contro il Prefetto di Catanzaro col Parere 31 dicembre 187 n. 2336-5869, opinando che competente a provvedere fosse il Ministe dei lavori pubblici, perocchè si trattasse di applicazione del regolamen comunale edilizio.

E per queste ragioni la Sezione avvisa che il ricorso del Comune S. Giorgio in Piano contro la Deputazione provinciale di Bologna in pun di modificazione del regolamento comunale sulle tasse d'esercizio, ec debba essere respinto.

Che il relativo R. Decreto per ragione di competenza debba essere pı mosso dal Ministero delle Finanze.

(1) Art. 4.

(2) Art. 7 regolam.

Riproduciamo le seguenti istruzioni date dal Ministero in ordine a ques materia. — Nei regolamenti speciali non devono i Comuni omettere stabilire:

1° La tassa da imporsi a ciascun esercizio o rivendita se vorrà ad tarsi una tassa unica; o la tassa da assegnarsi a ciascuna categoria, qu lora preferissero di dividere gli esercizi e rivendite in più categorie;

2° Se la lista dei contribuenti dovrà essere compilata d'ufficio dal Giunta municipale, o invece dovrà avere in appoggio le dichiarazioni denunzie dei medesimi, ed in quest'ultimo caso il regolamento dovrà d terminare le forme e le epoche di tali dichiarazioni;

3° Se le operazioni che susseguono la compilazione della lista, sia p ripartire i contribuenti nelle diverse categorie, sia per assegnare a ci

Due sono quindi i sistemi che possono adottarsi per l' accerta- ɿento della tassa: e a dir vero era forse meglio fonderli in un olo; come per altro possono fare i Consigli comunali nei loro egolamenti.

Venire all' accertamento colle semplici dichiarazioni dei contri- uenti, non è sempre facile: pretendere che la Giunta comunale ɔ eseguisca essa stessa interamente, equivale a privarla delle faci- tazioni che nelle operazioni relative possono derivare dalle de- uncie volontarie: utilmente potranno quindi i Comuni compe- etrare in un solo i due sistemi, appunto come avviene in ordine ll'applicazione della tassa sui redditi di ricchezza mobile.

191. « L'omessione o l'inesattezza della dichiarazione, ove enga prescritta, sottoporranno il contribuente all' ammenda da re 2 a lire 50 (1) ».

Il Consiglio di Stato in ordine al modo di applicazione di tale mmenda ha osservato che di fronte alla generale disposizione ell'art. 146 della legge comunale e provinciale, ed al silenzio su uesto proposito della legge 11 agosto 1870, all. O e del regola- ɿento relativo, non pare che altra norma possa nell' applicazione elle surricordate ammende seguirsi, tranne quella nell' art. 146 ɿedesimo stabilita (2).

Quindi non si potrebbe applicare una tale penalità sotto forma i una sopratassa da esigersi colla tassa principale; ma dovrebbe rocedersi sempre come nell'applicazione di una vera pena di po- zia, a termini dei principii regolatori della materia delle con- 'avvenzioni.

Per parità di ragione sarà anche applicabile al caso l'art. 148 ella legge comunale che autorizza il Sindaco ad accettare una blazione all'effetto di escludere ogni procedimento.

192. Però nè le dichiarazioni dei contribuenti, nè gli accer- ɿmenti della Giunta costituiscono le basi effettive dei ruoli di ·azione: nello stadio primitivo dell' accertamento non si stabili- ·ono che le *liste dei contribuenti*.

È còmpito di un' apposita Commissione di ripartire i contri-

---

uno la tassa rispettivamente dovuta, debbono essere affidate per esse la Giunta municipale, o se debbano compiersi da una Commissione nomi- ɿta dal Consiglio comunale, ed in questo caso determinare il numero dei embri di detta Commissione; avendo presente che questo numero deve sere sempre dispari, e che se il Comune ha una popolazione superiore 5000 abitanti è obbligatorio il deferire ad una Commissione le suddette erazioni (*Nota del Ministero delle Finanze*, *Direzione generale delle im- oste*, ottobre 1871).

(1) Art. 8 del Regol.

(2) Parere del Consiglio di Stato, 1° settembre 1871 (*Riv. Amm.*, 1871, 828).

buenti nelle varie categorie, e di supplire eziandio alle omissioı dei contribuenti e della Giunta (1).

Questa Commissione è di regola nominata dal Consiglio: dev essere costituita di tre membri e anche più, ma sempre in numer dispari. Nei Comuni « dove ha sede una Camera di Commercio questa nomina i membri della Commissione in ragione della met del numero pari, e l'altra metà più il dispari viene nominata d: Consiglio comunale ».

Nei Comuni aventi una popolazione non eccedente i 5000 abitant la Giunta municipale potrà funzionare in luogo e vece della Con missione, ed in tal caso nell' atto di formare le liste dei contr buenti procederà anche alla loro ripartizione nelle categorie, e all'assegnazione della tassa dovuta. — È permesso però al Consigl comunale in tutti i casi in cui, dopo tre nomine tornate inuti non siasi potuto costituire la Commissione, di incaricare con de liberazione motivata la Giunta municipale di farne le veci (2).

Inutile insistere su queste disposizioni affatto regolamentari; dal quali però apparisce abbastanza quanto infelice sia stato l'istitut di questa Commissione, che può trasformarsi in tanti modi e scon parire affatto, che è così precaria e proteiforme, e non ha ur funzione ben distinta che ne faccia desiderare l' esistenza.

Essa si limita a distribuire i contribuenti per categorie, m quest'atto lo compie *inaudita parte* senza esaminare reclam: senza giudicare su elementi raccolti da altri: è qualcosa di meı dell'ufficio di un'Agenzia delle tasse. Valeva forse ben meglio nc parlarne affatto, e lasciare tutto il cómpito alla Giunta, senza c mezzare il lavoro della compilazione delle liste e dell'assegnazioı alle categorie; o se si voleva far qualcosa di concreto e di uti si doveva farne una Commissione di prima istanza contro i risı tati dei ruoli. Così com' è, non si può dissimularlo, è un corj senza vita e senza scopo.

193. Eseguita la ripartizione dei contribuenti nelle categori colla rispettiva tassa loro assegnata, i risultati delle relative op razioni, ossia i *ruoli* della tassa, saranno resi pubblici (3).

La pubblicazione è un fatto importante perchè determina l'es cutorietà dei ruoli, la quale si verifica dopo trenta giorni dal pubblicazione stessa (4).

194 Contro l' operato della Commissione o della Giunta sarà luogo a reclamo entro il termine di giorni quindici dal

---

(1) Art. 9 Regol.
(2) Art. 10 Regol.
(3) Art. 11 Regol.
(4) Art. 12 Regol.

ıbblicazione o notificazione degli atti contro cui si intende ap-ɘllare (1).

L'esame dei reclami è deferito alla Deputazione provinciale. E ısì, strana cosa, si è tolta una facoltà che doveva essere conna-rale alla Commissione, quella cioè di statuire sugli appelli dei ıntribuenti, per affidarla ad un corpo lontano, e per la sua isti-zione chiamato a ben diversi uffici, privo di ogni pratica cono-enza al riguardo, quale è la Deputazione provinciale, i cui membri ıssono benissimo essere ignari, anzi è quasi impossibile che non siano, di quelle condizioni di fatto, e tutte locali che invo-ıerà a suo favore il povero contribuente dell' ultimo Comune ılla Provincia. Poco dissimile questo sistema da quello con cui sottoponessero i reclami dei contribuenti alla tassa di ricchezza obile, in prima istanza al Consiglio di Stato!

195. Le decisioni della Deputazione provinciale sono definitive, passibili ancora di un riesame, mediante ricorso al Re? Accen-amo a una controversia che troverà il naturale sviluppo nel titolo lla opposizione amministrativa e giudiziaria alle tasse in genere, relativo procedimento. Anticipando su questo punto la tratta-one generale, basti qui avvertire che sulla grave quistione del-ımmessibilità, o non, del ricorso al Re contro le decisioni delle ɘputazioni provinciali, come giudici d' appello nell' accertamento ılla tassa comunale, si ebbero non solo discordanti fra di loro i inisteri dell' Interno e delle Finanze, ma le stesse Sezioni del ınsiglio di Stato, e queste singolarmente in contrasto del Consi-io di Stato a Sezioni riunite (2).

Il Ministro delle Finanze attenendosi ai principii generali della mpetenza, ebbe sempre a dichiarare inammissibili i ricorsi al Re ntro le decisioni delle Deputazioni provinciali in tema di tasse cali, ravvisando in esse l'esercizio di una giurisdizione conforme quella delle Commissioni finanziarie per l' accertamento delle ıposte dirette.

Doveva rimanere così « fissata una linea di separazione fra il riodo che precede la formazione dei ruoli e quello che la segue; ıd un tempo assodato il principio dell'incompetenza del potere ıministrativo centrale a pronunziare in materia; dacchè il primo ıdio di controversie spetti alle Commissioni, il secondo all'auto-à giudiziaria, giusta gli art. 2 e 6 della legge 20 marzo 1865 ».

Pur tuttavia lo stesso Consiglio di Stato (Sezione dell' Interno) n pareri adottati dal Ministero 21 maggio 1871 (3) e 24 agosto

(1) Art. 11.

(2) Ved. *Riv. Amm.*, ann. 1873, p. 133.

(3) Ved. *Riv. Amm.*, ann. 1871, p. 423.

1872 (1), ammise la possibilità di ricorrere al Re, come a giudice di ultima istanza, contro le operazioni e le decisioni nello stadio di accertamento delle tasse locali prima della formazione dei ruoli, e così pure contro il risultato dei medesimi.

Posteriormente però lo stesso Consiglio di Stato ritornò alla prima massima. E il Ministero respinge costantemente i ricorsi proposti al Re contro i decreti delle Deputazioni provinciali in tema di imponibilità, o non, di tasse locali; ritenendo di giurisdizione contenziosa, anzichè di amministrazione economica e di tutela, le decisioni delle Deputazioni stesse, in quanto deliberano sui reclami dei contribuenti.

196. Dispone infine il regolamento governativo che in base al ruolo divenuto esecutorio trenta giorni dopo la pubblicazione si riscuoterà la tassa, salvi i rimborsi che saranno dovuti in seguito alla ulteriore risoluzione da reclami (2).

Per le norme generali che riguardano tanto i reclami che l'opposizione giudiziaria ai ruoli, nonchè l'esazione della tassa, rinviamo il lettore ai relativi titoli, in cui in modo generale verrà fatta la trattazione delle materie.

Accenniamo però a questo riguardo ad una sentenza della Corte genovese, la quale stabilì che la decadenza, di cui all'art. 12 della legge 11 agosto 1870 sulla tassa di ricchezza mobile, non si applica in materia di tasse comunali di esercizio e rivendita (3).

---

(1) Ved. *Riv. Amm.*, ann. 1872, p. 711.

(2) Art. 12 Regol.

(3) Corte App. Genova, 20 ottobre 1877 (*Eco di Giurispr.*, anno 1877 pag. 768).

TITOLO III.

TASSA DI FAMIGLIA O DI FUOCATICO

DEFINIZIONE DELLA FAMIGLIA AGLI EFFETTI DELLA TASSA — LUOGO IN CUI LA TASSA È DOVUTA — NORME DI APPLICAZIONE.

CAPO I.

La tassa di famiglia o di fuocatico — Sua storia — La legge del 1868.

97. *La tassa di famiglia o di fuocatico. Suo obbiettivo.*
98. *Cenni storici. La tassa di* foco *e* catena *in Piemonte. Il* catasto *in Toscana. Altre tasse antiche.*
99. *La tassa di famiglia in Italia anteriormente all'unificazione del Regno, nelle provincie modenesi, parmensi, pontificie; in Toscana, nelle provincie meridionali, ecc.*
:00. *Soppressione della stessa colla legge 1864.*
01. *Proposta dell' on. Protasi nel 1866.*
02. *Successiva proposta nel 1868.*
:03. *Relazione su un progetto di legge a parte per una* tassa focolare.
04. *La legge 26 luglio 1868 n. 4513. art. 8.*
05. *Oppugnatori e sostenitori della nuova tassa.*
06. *Pregi della tassa di famiglia come imposta locale.*
07. *Facoltà straordinarie concedute alle Deputazioni provinciali in ordine alle compilazioni del relativo regolamento.*
08. *I regolamenti provinciali non escludono i regolamenti locali.*

197 La tassa di esercizio colpisce la ricchezza solo in quanto il prodotto di una determinata attività applicata alla rivendita elle merci, al commercio, o anche, in senso più lato, se si vuole, qualunque professione utile e lucrosa: quindi è certamente molto neno comprensiva di una tassa sulla ricchezza mobile, e partecipa, ome vedemmo, della natura del dazio e della tassa di patente. La assa di famiglia invece colpisce complessivamente la fortuna, l'a-iatezza dei cittadini, da qualunque fattore derivi, ed è molto di iù di una tassa sui redditi di ricchezza mobile, avvicinandosi in-ece, in certo modo, alla tassa generale sulla *rendita*, all'*income-ax* degli inglesi: essa non cerca l'elemento imponibile analiz-ando i fattori della ricchezza dei privati, ma facendone invece la intesi.

198. Investigare da indizi e da fatti la fortuna complessa ei privati, fissarne la somma, prelevarne un'aliquota a titolo di

tassa, fu forse uno dei primi sistemi d'imposta escogitati: e non manca chi vorrebbe in un tipo unico d'imposta di tal natura, tutte condensarle e riunirle.

In Roma, nei primi tempi della monarchia, tutti i cittadini erano soggetti per capo ad un tributo, che dovevano pagare dichiarando nel *censo* il numero degli individui componenti le rispettive famiglie il numero degli schiavi, degli animali, la quantità dell'oro e dell'argento e di tutti gli altri oggetti preziosi, come ancora l'estensione dei terreni che possedevano.

Ma il nome e la sostanza della tassa di famiglia trova le su vere origini verso la fine del medio evo (1).

Nel Piemonte e nella Lombardia aveva messe salde radici. I Luigi Cibrario, per trovare qualche notizia certa della popolazion del medio evo, ricorse appunto al conto degli esattori di quest tributo, che, sotto il nome di *foco* e *catena*, o *focaggio*, sarebb stato introdotto, a dire dell'erudito indagatore dei costumi e dell vita del medio evo, al principio del secolo XIV nelle nostre contrade

« Tale sussidio, secondo il citato autore, si levava, appresso noi, a tanti denari di grossi tornesi o a tanti fiorini per fuoco. parroco e quattro probi uomini dichiaravano con giuramento numero dei fuochi, ed erano di solito esenti i poveri, gli orfan le vedove, i pupilli, i nobili, i religiosi e coloro che seguivano principe in guerra, se in occasione di guerra si levava il sussidio (2). Qualche volta non s'eccettuava nessuno; o il ricco pagava pel p vero *(iuvante divite pauperem)*.

Così a Torino, nel 1377, si contavano 700 fuochi, 866 a Ivre 433 a Susa, altrettanti a Rivoli, ecc. (3).

Più specialmente ancora in Toscana trovò adatto terreno l'im posta in discorso, e legò anche il suo nome ad avvenimenti stor importanti, di cui fu volta a volta causa ed effetto.

Gli scrittori del tempo accennano alla *gabella dei fumanti*, co cui si colpivano i capi delle famiglie fino dal 1342, e che, do quasi un secolo di applicazione, fu, nel 1427, ordinata di nuo ed accolta a base del sistema dei tributi, non senza vivi contra ed opposizioni (4).

---

(1) Non parliamo di quelle prestazioni o tasse personali, che nei tem rozzi s'imponevano per i bisogni di chi comandava, per quanto il conce si avvicinasse alle forme, che sono venute di poi; essa era un modo fac e breve, ma rudimentale di ripartire il tributo. Di tali esempi si ha noti fino dal 947, quando Milano, per liberarsi dagli Ungheri invasori, imp una tassa straordinaria di un denaro per testa, alla quale vennero ass gettati i fanciulli e le donne (VERRI, *Storia di Milano*, I, p. 215).

(2) CIBRARIO, *Della economia politica del medio evo*, lib. III, cap. IV.

(3) CIBRARIO, ivi.

(4) MACCHIAVELLI, *Istorie fiorentine*, lib. IV.

L'imposta si distribuiva in base ad un catasto, vero libro mastro di tutte le fortune dei cittadini.

Doveva « ogni cittadino, sottoposto alle gravezze del Comune, prima denunciare, ciascuno sotto al gonfalone suo, il nome di tutte le persone componenti la sua famiglia, l'età, le industrie o l'arte o mestiere, che ognuna di esse esercitava, e similmente i beni stabili ed i mobili da loro posseduti e dentro e fuori il dominio fiorentino e in qualsivoglia parte del mondo, le somme di denaro, i crediti, i traffichi e le mercanzie, gli schiavi e le schiave, i bovi, i cavalli, gli armenti e le greggie, che a loro spettavano; chiunque occultasse alcuna cosa era soggetto alla confiscazione di quegli averi, che non avesse manifestato. Le quali portate fossero poi divise in quattro libri uno per Quartiere, per cura di dieci cittadini, eletti nel numero di sessanta estratti a sorte, e dei quali fossero gli uffiziali destinati alla compilazione del catasto regolare e distribuire le nuove gravezze. Dovevano questi, di tutti gli averi descritti in quei libri, cavare le rendite minutamente, capo per capo, e quindi, al saggio del sette per cento, ridurre le rendite in capitale, di modo che, per ogni sette fiorini di rendita, se ne ponesse cento di stima e questa tassa fosse notata al piè di ciascuna posta. Dalla quale si dovevano detrarre gli aggravi, che vi pesassero sopra, cioè canoni o livelli, ed obblighi e debiti, la pigione delle case da loro abitate e delle botteghe, le valute delle cavalcature necessarie ad uso loro ed inoltre dugento fiorini di capitale per ogni bocca, la quale fossero essi tenuti ad alimentare: col variare il numero di queste persone, cresceva o scemava lo stato attivo dei cittadini sopportanti. Il quale, essendo così formato e, al netto delle detrazioni, pagasse ciascuno, per ogni cento fiorini di capitale, dieci soldi, che viene ad essere il mezzo per cento, ossia la decima parte a ragione del cinque per cento. E se avvenisse che per le detrazioni fatte nulla avanzasse, dovevano gli ufficiali sommariamente imporre ai cittadini quella rata della quale egli andasse d'accordo. In tutto e per tutto al giudizio degli uffiziali doveva starsi e le quote imposte era vietato correggere od alterare fino alla nuova formazione del catasto, il quale doveva, ogni tre anni, essere rinnovato; nè con altra regola distribuirsi gravezze ed imposte » (1).

L'imposta fiorentina sul catasto acquistò poi un carattere tutto speciale coll'applicazione del sistema progressivo nella riscossione della stessa.

Egualmente a Napoli, a Venezia e quasi in tutta Italia ebbero vigore tasse foggiate sul sistema delle tasse di focaggio (2).

(1) GINO CAPPONI, *Storia della Repubblica di Firenze*, I.

(2) L'imposta del decimo sovra tutte le entrate dei cittadini Venezia l'ebbe da tempo antichissimo. Il Daru la farebbe risalire fino al 978. Se non che

199. E ne fu anzi così universale e continua l'applicazione in Italia, che all'epoca dell'unificazione del Regno era ancora in vigore quasi dovunque nei vari Stati (1).

Nelle provincie modenesi esisteva una tassa che colpiva tutte le persone di sesso maschile le quali avessero compiuto il 14° anno di età, non fossero giunti al 60°, e non dimorassero in Comuni murati soggetti a dazio-consumo.

Le provincie parmensi col regolamento per le contribuzioni dirette del 16 marzo 1832 erano assoggettate ad una tassa personale di cui si determinava il contingente per ogni Comune, moltiplicando il sesto della rispettiva popolazione per il prezzo di tre giornate di lavoro. Il prezzo delle giornate di lavoro era stabilito in una lira per le città di Parma e di Piacenza, e di cent. 80 per Comuni di montagna.

---

le immense ricchezze, che essa traeva dai suoi commerci e dalle sue conquiste, dispensarono il Gran Consiglio dall'aggravare i suoi cittadini; bilancio del doge Tommaso Mocenigo, nel 1422, che ci fu trasmesso da Marin Sanuto, presenta un'entrata di 317,400 zecchini, contro un'uscita di soli 88,200. Potè così facilmente essere smessa ogni decima sulle entrate e quando la grandezza veneta prese a volgere a rovina, i vecchi sistemi tributari più non rispondevano alle idee novelle. (Daru, *Histoire de la République de Venise*).

Troviamo nel 1328 stabilita a Chieri, che si reggeva a repubblica, e inscritta nel bilancio del Comune la *taglia*, che doveva essere pagata da ogni qualità di persone, anche le ecclesiastiche, per tutti i beni mobili stabili e semoventi, che possedevano, e ragguagliata a tanti denari per lira; la taglia si riscuoteva a seconda dei bisogni ed ogni volta se ne fissava quotità, che di solito stava tra li otto e dodici denari. (Cibrario, *Storia di Chieri*, lib. III).

Vercelli, fin dal 1228, soleva imporre ai suoi terrieri, col nome di *fodro* una gravezza in ragione di ogni sorta di beni stabili e mobili, ed i suoi statuti prescrivevano che dovesse cedere al fisco qualunque ricchezza non consegnata, nè per essa si potesse richiamare in giustizia il proprietario (Mandelli, *Il Comune di Vercelli*, vol. 2°, p. 101).

A Nizza, che non ci sappiamo risolvere a non considerare sempre come terra italiana, ogni abitante pagava, nel 1229, la tassa di tre denari *pro foco suo*, e gli statuti ordinavano che ogni somma di sussidio, da pagarsi secondo le prammatiche feudali, dovesse andare divisa per fuochi ed ogni abitante esser tassato in ragione delle sue sostanze (Dalta, *Le libertà del Comune di Nizza*, p. 134).

Eguali gravezze furono levate fin dal secolo XIII nel Regno di Napoli; la dominazione, che colà fu sempre assai più assoluta, rendeva più rigorosa la tassazione, la quale non poteva velarsi col nome di sussidio, che sempre suppone un consenso. Federigo II ne levò fino a sei in un anno, e gli annalisti notano con grande meraviglia che gli ecclesiastici ebbero a pagare fino al ventesimo delle loro entrate. — V. Ceresa, *Le imposte locali*, V.

(1) Fuori d'Italia ci porgono tuttavia l'esempio di questa tassa l'Austria nella Transilvania; la Prussia, dove la medesima costituisce a profitto dello Stato, nelle regioni rurali, la tassa sul macinato o sul macello, che si riscuote in città; il Belgio, dove ne profittano invece i Comuni, segnatamente i campestri, e trovavasi, non ha guari, inscritta in più di 1000 bilanci; la Svizzera, e più particolarmente il cantone di Glariz; e perfino vari Stati dell'America del Nord, nei quali funziona sotto il nome di *poll-tax*.

Nelle provincie pontificie, la ricchezza mobile non concorreva in modo diretto ai carichi dello Stato. I Comuni erano però autorizzati ad imporre una specie di *tassa personale,* conosciuta sotto il nome di *fuocatico,* per procurarsi i mezzi di sopperire alle spese cui non bastavano le rendite patrimoniali. Questo modo di tassazione non era però retto da una legge uniforme, ma variava secondo le provincie, per modo che colla diversità degli elementi, ben sovente poco razionali, assunti per base dell' imposta, veniva reso assai più grave il peso delle altre imposte negli stessi rami di ricchezza che il fuocatico veniva a colpire.

In Bologna la stessa tassa era stabilita a favore dei Comuni rurali in compenso del dazio di consumo di cui mancavano: e colpiva i contribuenti per categorie, le quali erano tre: quella dei braccianti, dei possidenti od esercenti e dei coloni (1).

Nella legazione di Ravenna la tassa si risolveva in un dazio di consumo: nella legazione di Forlì si compendiava in una tassa mobiliare, e in qualche altro luogo in un vero testatico.

Nella Toscana esisteva tuttavia la tassa di famiglia imposta con decreto di Ferdinando III, in data 11 febbraio 1815, in surrogazione di una tassa personale. Essa era una vera tassa di ripartizione, diretta non già a colpire la sola ricchezza mobile, ma qualunque germe di ricchezza, onde sotto questo aspetto aveva molta analogia coll'*income-tax* inglese. La legge stabiliva il contingente che si doveva dare da ciascun Comune, lasciando poi alla rettitudine ed alla cognizione dei componenti i magistrati municipali di ripartirlo sopra tutti i capi di famiglia domiciliati nel Comune. Il criterio seguito nello stabilire le quote comunali non era designato, solo era dichiarato che la tassa dovesse per ciascun Comune dividersi in cinque classi, che i magistrati comunali dovessero fare il riparto del contingente comunale fra le diverse classi, ed eleggessero poi tre deputati fra i membri del magistrato, i quali, tenendo conto della condizione di tutte le famiglie, e valendosi, ove duopo, per regola delle notizie risultanti dai ruoli sui quali era prima imposta la tassa personale, determinavano la classe in cui ciascuna famiglia doveva venire collocata, e la tassa per conseguenza che doveva pagare.

Nelle provincie meridionali, a venire sino al principio del secolo attuale, tutto l'ammasso multiforme d'imposte dirette colà esistenti può dirsi si riassumesse in una sola tassa personale, che andò col tempo soggetta a molte variazioni e vicende, fondata in sostanza sul valore dei beni posseduti o sui guadagni dell' industria personale.

---

(1) *Atti Uffi.*, Camera dei deputati, anno 1868, pag. 3929 e seg. — Discorso dell'on. Dina.

Sul cominciare del secolo fu riordinata la tassa personale. Ma non durò a lungo, e fu abolita con decreti del 5 maggio 1814 e 10 agosto 1815.

Una tassa personale fu, dopo il 1820, decretata per cercar mezz da far fronte alle enormi spese incontrate in seguito ai politici rivolgimenti di quell' epoca, ma dopo pochi anni venne anch'essa abolita.

200. Tutto questo complesso cadde nel 1864 per dar luogo ad una tassa sola governativa, quella sui redditi di ricchezza mobile (1), come pure caddero tutte le tasse speciali che colpivano in vari modi i commerci e l'industria (2).

E anche quando nel 1865 si addivenne alla pubblicazione della legge amministrativa, dell' antica tassa di famiglia non fu fatto punto parola in quell'art. 118 dove furono descritti e stabiliti vari tributi locali. Tanto come imposta governativa, che come tributo locale fu proscritto l'antico *fuocatico*.

Ma non durò gran tempo la proscrizione: e presto si discusse di rimetterla in vigore come imposta facoltativa comunale.

201. Le prime proposte di autorizzare i Comuni ad imporre la tassa di famiglia, e di tornare così alle tradizioni antiche, vennero fatte alla Camera dal deputato Protasi nell'adunanza del 26 maggio 1866 (3).

L'on. Protasi spiegava brevemente così le sue idee in proposito nell'atto che presentava il suo progetto alla Camera dei Deputati: « La proposta che io faccio non tende a stabilire un'imposta obbligatoria, ma solo un'imposta facoltativa, e solo pei Comuni aperti. Avrei voluto dire Comuni rurali, ma questi non sono dalle leggi nostre sotto una tale denominazione contemplati, mentre trovo nella legge contemplati i Comuni aperti, ed in generale tutti i piccoli Comuni ed i Comuni rurali sono aperti, a differenza delle città dei maggiori Comuni, i quali in grandissima parte sono considerati come Comuni chiusi ».

La tassa vagheggiata dal proponente era quindi ristretta ai Comuni rurali: precisamente come era avvenuto in ordine alla prima proposta per l'applicazione di una tassa d'esercizio.

Ecco, a complemento di questo accenno, il tenore testuale del progetto di legge Protasi, constante di un solo articolo, e che doveva venire dietro all'art. 20 dell'altro progetto, che divenne poi la legge costitutiva dell'imposta sul valore locativo.

« È fatta facoltà ai Comuni aperti di stabilire una tassa fuocatico

(1) Ved. *Le imposte comunali*, I. Introduzione II, XIV.

(2) Ved. *Le imp. com.*, tit. II, cap. I, 109.

(3) *Atti Uff.* Cam. Deputati. Tornata 26 maggio 1866, p. 1803.

di famiglia, dentro i limiti di 1 lira a lire 6 per ogni capo di
asa, escluse soltanto le famiglie assolutamente povere ed incapaci
l lavoro.

« Questa tassa non potrà colpire che le famiglie residenti nel
omune, o che vi tengono casa aperta mediante la residenza nel
omune stesso di persona, che le rappresenti o sia da esse diretta-
nente dipendente.

« Essa sarà deliberata d'anno in anno dal Consiglio comunale
ontemporaneamente al bilancio preventivo delle entrate e delle
pese.

« Per l'applicazione di questa tassa si divideranno le famiglie in
uattro categorie almeno, a seconda della rispettiva possidenza,
ndustria ed agiatezza.

« Il ruolo dei contribuenti sarà compilato dalla Giunta municipale
ntro il mese di febbraio dell'anno, entro cui deve essere attivata
a tassa, ed il ruolo stesso sarà reso ostensibile al pubblico per
utto il mese di marzo, e quindi sottoposto alle deliberazioni del
onsiglio comunale entro il successivo mese di aprile.

« Questo ruolo non sarà reso esecutorio che dopo l'approvazione
ella Deputazione provinciale ».

Il relatore on. Correnti avversò la proposta, allegando contr'essa
l troppo facile arbitrio della tassazione (1).

« La Commissione non può accettare l'emendamento dell'onore-
ole Protasi: essa ha già detto nella relazione per quali ragioni
a rifiutato la tassa di famiglia. Nella relazione si accenna come
uesta materia sia stata discussa nel seno della Commissione e
erchè non sieno state accettate le tasse di famiglia, le quali esi-
tevano non solo nelle valli alpine, dove non vi erano altre tasse,
a esistevano anche in Toscana, nelle Romagne e in altri paesi
'Italia. Non accettò la tassa di famiglia, come non accettò i ruoli
i transazione, che erano in vigore, credo, nelle provincie meri-
ionali, perchè vide in questo il pericolo di lasciare in arbitrio dei
omuni la tassazione, giacchè la graduazione e l'applicazione della
assa di famiglia è in gran parte discrezionale e lasciata natural-
nente al giudizio dei Comuni.

Questa tassa potrebbe, in certo modo, venire a contraddire alla
assa della ricchezza mobile od a sopraccaricare ancora la stessa
nateria, che l'imposta sulla ricchezza mobile ha già gravata: anzi,
ualche volta, come ho detto, a contraddirla, giacchè il giudizio
el tassatore comunale potrebbe essere in contraddizione col risul-
ato dell'imposta sulla ricchezza mobile ».

E dopo così fatte dichiarazioni il progetto Protasi venne respinto.

(1) *Atti Uff.*, loc. cit.

202. Ma solo due anni dopo, nel 1868, il Cambray Digny ministro delle finanze, nel chiedere al Parlamento nuove e ma; giori gravezze per provvedere a quello spareggio nei bilanci del Stato, che tanto premeva combattere, ripropose di dare ai Comu la facoltà di imporre tasse di famiglia e sul bestiame (1). La pr posta questa volta era destinata ad essere accolta; e così l'anti tassa italiana riebbe infatti diritto di cittadinanza in Italia.

203. Merita intanto di essere menzionata una relazione, pr sentata al Parlamento nella seduta 6 aprile 1868, in cui sono ind cati i motivi che determinarono l'imposizione di questa tassa local

La Commissione del 1868 riconosceva che colle leggi preceden si era provveduto ai Comuni di qualche importanza, ma i picc erano rimasti nell' impossibilità di avere una finanza, non diren florida, ma sufficiente; e più specialmente i Comuni aperti, ov non essendo quasi altra industria locale tranne l'agraria e la p storizia, quasi tutte le tasse locali erano d' impossibile attuazio in mancanza di materia imponibile, o di difficile esazione e di esig introito.

« Grande è ancora il numero (leggesi in quella Relazione) questi Comuni in Italia, senza vitalità per mancanza di mezzi.. Non andrebbe forse errato chi li facesse ascendere a più di duemil e sebbene l'art. 14 della legge comunale e provinciale abbia ass provvidamente disposto a costituirli in più vaste aggregazioni, pratica realizzazione di codesto concetto, tanto importante a da intensità ed efficacia alla vita comunale, dovendo superare gli ost coli di opposte tendenze, di antiche tradizioni, di vecchie abitudi e del contrasto degli interessi locali e delle infinite varietà de esigenze della vita effettiva, non può riuscire che molto difficile tarda.

« In questi Comuni, e particolarmente nei rurali, in cui ristret e di poche centinaia è il numero dei comunisti, e nei quali, olt il difetto delle industrie e l'assoluta o quasi assoluta mancanza qualsiasi commercio, poche case rustiche servono a ricoverare famiglie, e il patrimonio dell'abitante consiste in poche terre, c egli stesso lavora, e la sua ricchezza mobile si riduce al poco b stiame, destinato al servizio dell'agricoltura, ed a pochi armen quale risorsa si potrebbe mai ritrarre per le finanze comunali d suddetti cespiti d'imposizione? Ivi la consumazione locale è in pr porzioni assai tenui e di generi di prima e di assoluta necessit Non è possibile, o riuscirebbe sommamente difficile e vessatorio relativamente troppo dispendioso, istituirvi dazi, da riscuotere p esercizio od anche semplicemente per abbuonamento, sui comm

(1) *Atti Uff.*, Camera Deputati, Tornate giugno 1868, p. 3926 e seg.

stibili e sulle bevande, sui materiali da costruzione, sui foraggi e simili materie. Infeconda è la facoltà di dare in appalto l'esercizio con privativa del diritto di peso pubblico e della misura dei cereali e del vino; inutile quella della privativa di affittare banchi pubblici in occasione di fiere e mercati, che mai o soltanto qualche volta nell'anno in quei piccoli centri si tengono; affatto improduttiva l'altra di concedere l'occupazione, raramente o in nessun caso ricercata, di spazi od aree pubbliche mediante il pagamento d'una tassa; illusoria quella di mettere una tassa sui cani, poichè, a parte la poca entità del prodotto, che in genere se ne potrebbe ricavare, i cani, che si allevano e si mantengono nella campagna, sono appunto per lo più quelli destinati alla custodia degli edifizi e del gregge. Nè con molto maggiore profitto si potrebbe fare assegnamento sopra una tassa da imporsi sulle bestie da tiro, da sella o da soma, che vi sono in troppo scarso numero, e, o questa tassa colpirebbe più specialmente la classe degli abitanti più laboriosa, o, trattandosi di bestie necessarie al servizio dell'agricoltura, dessa, in molti casi, riuscirebbe di maggior aggravio della proprietà fondiaria. A nulla, o a poco, potrebbe ascendere il provento della tassa sul valore locativo delle abitazioni, particolarmente per effetto della disposizione dell'art. 7° del R. Decreto 31 gennaio 1867, colla quale ne sono dichiarate esenti le abitazioni dei coltivatori.

« Vi hanno dei Comuni, nei quali difficilmente si potrebbero contare più di tre o quattro case, che non siano comprese in tale eccezione; e d'altronde, siccome detta tassa, se proporzionale, non può essere che del 2 per cento, e, se progressiva, deve essere contenuta fra il 4 ed il 10 per cento, e poco elevato suole essere in quei luoghi il valore locativo delle case, è evidente che vana è la facoltà di ricorrere alla medesima.....

« E così accade che le facoltà date ai Comuni di fare imposizioni, per molti di essi si riducono unicamente alla necessità di sovrimporre alla contribuzione fondiaria; ed in questo fatto è forse da riconoscersi una delle prime origini del loro equilibrio economico-finanziario. In una grandissima parte dei medesimi, a fronte delle molte spese inevitabili, si verifica in ogni anno anche la necessità di oltrepassare il limite dalla legge fissato agli addizionali sulla fondiaria e di doverne chiedere l'autorizzazione alla Deputazione provinciale.

« In cotesto stato di cose un nostro egregio collega, l'on. deputato Protasi, presentava alla considerazione della Camera il disegno di legge, con cui verrebbe data facoltà ai Comuni aperti di imporre una tassa focolare o di famiglia, che valga a metterli in grado di meglio soddisfare ai loro impegni ed in certo modo a completare l'attuale nostro sistema tributario comunale.

« Basta aver richiamate le premesse avvertenze per dover ritene
ampiamente dimostrata, non solo l'opportunità, ma la necessità
questo nuovo provvedimento. Il principio, che l'onorevole nost
collega pone a base del suo progetto, è quello che ai Comuni de
essere lasciata la massima libertà di provvedere ai propri bisogn
il meglio che credono ed il meglio che possono. La tassa da l
proposta non appartiene a quella specie di imposte personali, ch
stanziate in modo uniforme per fuochi e per capi senza alcun r
guardo alla fortuna ed alla capacità produttiva del contribuent
sono, tanto sotto il rapporto politico, quanto sotto il rapporto m
rale, condannate dalla scienza e dalla pratica, come la capitazio
ed ogni altra forma di balzello, ingiusta e viziosa, sui bisogni del
vita; ma per la natura di questa tassa, la stessa si stabilisce inve
in proporzione agli averi, rappresenta una vera imposta sull'e
trata, ha la sua incidenza tanto sulla ricchezza fondiaria, quan
sulla ricchezza mobile, ed il pregio di avvicinarsi più strettamen
alla rigorosa giustizia. In questo caso, anch'essa d'indole mist
è della stessa natura della tassa sul valore locativo, della qual
giusta il progetto dell'on. Protasi, è destinata a prendere il pos
in specie in quei Comuni, in cui non potrebbe questa del pa
essere applicata. Essa però ne differisce con vantaggio in ciò c
può utilmente stanziarsi e riuscire proficua nei grandi, come anc
nei piccoli Comuni, senza vessatorie inquisizioni, senza forme fas
diose, senza bisogno di molte spese.....

« L'imposta, della quale abbiamo fin qui ragionato, ha, in alcu
Comuni, il vantaggio di essere conforme alle abitudini, ai deside
e quasi si direbbe all'indole delle popolazioni; avrebbe in tutti que
di assoggettare ad una tassa anche quei cittadini, che attualmen
senza essere miserabili, non ne pagano alcuna, e che, come
vicino partecipano dei vantaggi della vita comunale, è pur gius
ed equo che concorrano in qualche parte a sopportarne i gravam
è forse un bisogno per Comuni chiusi; è una assoluta, un'urgen
necessità per la massima parte dei Comuni aperti (1) ».

Faceva seguito alla relazione sopra citata un progetto di leg
completo, col quale veniva espressamente regolato il nuovo tribut
da quella Commissione appellato *tassa focolare*. Ma quel proget
non venne discusso, perchè la nuova tassa, anzichè con una leg
separata, fu subito dopo approvata in una cogli altri provvedime
finanziari a pro dei Comuni.

(1) *Relazione* della Commissione, composta dei deputati Piolti, De Bianc,
Costamezzana, Salvagnoli, De Pasquali, Antonini, Solidati, Lovito, Vi
Pernice e Fossa, relatore, presentata nella tornata del 6 aprile 1868 s
progetto di legge del deputato Protasi, per facoltà ai Comuni aperti d'i-
porre una tassa focolare (*Atti Uff.*, Camera dei Deputati. Anno 1868, p-
gina 3894 e seg.).

204. La tassa di fuocatico venne così istituita colla legge del !6 luglio 1868, n. 4513, e con un solo articolo:

Art. 8. « Le facoltà accordate ai Comuni dall' art. 118 della egge 20 marzo 1865, num. 2248 e dall' articolo. 16 della legge !8 giugno 1866, num. 3023 vengono estese eziandio ad imporre iei rispettivi territori le seguenti tasse:

Tassa di famiglia o di fuocatico.

Tassa sul bestiame.

« I regolamenti per l'applicazione di queste tasse dovranno per iascuna Provincia essere deliberati dalle Deputazioni provinciali d approvati con decreto reale, sentito il Consiglio di Stato.

« Prima di concedere ad un Comune la speciale autorizzazione li cui è parola nell'art. 20 della legge 28 giugno 1866, le Depuazioni provinciali dovranno verificare che il Comune medesimo ıbbia applicato o la tassa sul valore locativo, od alcuna delle tasse ›ermesse dalla legge attuale ».

205. La nuova imposta, anzi l'imposta antica rimessa in vigore, trovò difensori ed oppugnatori egualmente vivaci: parve ad ılcuni il tipo più perfetto delle imposte locali, ad altri invece il contributo più arbitrario e gravoso.

Si schierò tra i primi il Ceresa: per questi « la tassa di famiglia deve essere l'imposta madre, fondamentale dei Comuni itaiani, la vera tassa locale, quella sulla quale i nostri Municipii levono posare la base del proprio ordinamento finanziario. La tassa li famiglia deve essere una tassa diretta sopra l' entrata: quaunque possa essere il suo nome, deve diventare per l'Italia quello che è la tassa dei poveri per l'Inghilterra, il cardine del sistema economico locale. — Le tradizioni storiche stanno tutte per questa forma di tributo, qualunqne sia il nome sotto il quale l' abbiano ıccolta gli avi nostri, e la storia l'abbia tramandata a noi, di fuocatico, catasto, lega, fodio, gabella dei fumanti, di casa, di famiglia e simili; come poi per essa stanno ugualmente le dottrine economiche e l'esperienza nell' arte di reggere i popoli (1) ».

La tassa fuocatico secondo il Bardari invece non è che un resto lel Medio-Evo; ricorda la *taille cotumière* di S. Luigi nel 1292 che colpiva gli operai e giornalieri, ricorda la tassa di fuocaggio li Alfonso I d'Aragona del 1442, gli editti piemontesi del 1635 e 1692, ricorda il sistema della capitazione tanto condannata dagli economisti... La tassa di famiglia in Toscana fu dal Consiglio di Stato dichiarata nel 1849 solennemente arbitraria (2). — Nè più favorevole giudizio ne dà il Delitala che chiama questo balzello

(1) A. Ceresa, op. cit. VI.

2) D. Bardari, *Lettere*, ecc.

più doloroso degli altri, perchè inteso a colpire anche le quo
minime al di sotto di L. 400, che pel R. Decreto 28 giugno 18(
si erano dichiarate esenti dalla tassa di ricchezza mobile: con ch
mentre lo Stato riconosceva la sua impotenza ad imporre ques
esigui redditi, abbandonava simile facoltà in mano dei Comuni ch
con un sistema di vessazioni e di arbitri infiniti renderanno p
che mai gravosa la condizione del povero (1).

206. Checchè si debba dire sulla giustezza di queste op
nioni, per avventura egualmente esagerate, non può negarsi ch
questa tassa fu accolta con favore dai Comuni; e, quel che più im
porta, senza trar seco tutti quei guai che volevano gli uni,
senza nemmeno apportare tutti quei beneficî che se ne ripromet
tevano gli altri, presenta però una larga produttività pei Comun
ed anzi pochi anni solo dopo la sua imposizione, rappresentava n
risultati la più proficua tra le imposte locali acconsentite ai Mu
nicipii (2).

L'on. Pescatore nella discussione che seguì al Parlamento, ave
dimostrato nei seguenti termini i pregi che può avere il *fuocati*
come tassa puramente locale.

« Quali sono i caratteri di una tassa essenzialmente locale
Sono tre: primo, la tenuità o modicità della quota, del *maximum*
della quota che sia permesso al Comune d'imporre; secondo, l
semplicità del metodo; terzo, la incidenza speciale della tassa, l
quale sia regolata per modo che colpisca sensibilmente soltan
quei redditi che non sono ancora colpiti dalle tasse dello Stato.

« Or bene, ecco in qual modo la tassa sul fuocatico, per esemp
può ridursi alla condizione di tassa essenzialmente locale. C
cosa è la tassa sul fuocatico? Una tassa personale, graduata p
classi. Io ho veduto un progetto che forse presto verrà in discu-
sione dinnanzi a voi (essendone già distribuita la relazione).
per tassa focolare si propone che ogni Comune, con un meto
semplicissimo, possa imporre a tutte le famiglie una tassa c
varia dalle 2 lire a 10 con formazione di due o tre classi, e d
classamento di tutte le famiglie secondo la loro presunta ag-
tezza, classamento che si fa con metodo semplicissimo dagli uomi
probi dello stesso Comune.

« Evidentemente una simile tassa è un'imposta essenzialmen
locale. Dapprima la quota è tenue anche nel suo *maximum;*
secondo luogo il metodo è semplicissimo (metodo tale che lo Sta
non suole usare per suo conto); finalmente l'incidenza di que

---

(1) C. Soro Delitala, *Il sistema tributario, ecc.* II, §. VI.

(2) All. II al progetto di legge sulle imposte dirette comunali - Stam-
peria reale, 1876, p. 21.

ıssa è tale, che colpisce i redditi che sfuggono alle tasse dello tato, giacchè, come sapete, sfuggono alle tasse dello Stato, primo, industria agraria, o quel provento che il proprietario percepisce ›rovento personale della propria industria) dalla coltivazione dei roprii beni; perocchè il tributo prediale non colpisce che la rendita netta, la rendita locativa del predio: l'industria agraria, il rovento che si deve attribuire all'attività dell'uomo in quanto si pplica alla coltivazione delle terre, sfuggono dunque alle tasse ello Stato; come pure vi sfuggono tutti i redditi degli artigiani, ei coloni e degli altri professionisti, il provento dei quali non ıggiunge il limite d' esenzione stabilito dalla legge. Or bene, la ıssa del *fuocatico*, quale io ve la descrissi, viene appunto a colire in quota discretissima e relativamente tenue, codesti redditi ncora vergini di tributo (1) ».

E per vero, come le altre imposte che si assidono nella famiglia o olpiscono direttamente la persona, questa di cui si tratta, applicata agli Stati alle grandi associazioni, riescirebbe di difficile riscossione dispendiosa per le investigazioni che sono necessarie, per le facili ıutazioni che hanno luogo nelle condizioni economiche dei cittaini, pei mutamenti del loro stato, e della loro condizione: ma al- opposto, stanziata dai Comuni, entro la più ristretta cerchia dei ›ro territori, è di facile ripartizione e di più agevole esazione. ssa è di una elasticità che si presta a tutte le graduazioni, essa ınziona indipendentemente da qualsiasi imposta governativa o proinciale, e possono pertanto i Comuni, senza incagli e prontamente, arne i mezzi di cui le loro finanze, spesso con urgenza, abbisonano; del che giova tener conto grandissimo.

Quest'imposta ripeteremo colla Commissione parlamentare, ha, in lcuni Comuni il vantaggio di essere conforme alle attitudini, ai esideri, e quasi si direbbe, all'indole delle popolazioni; avrebbe in ıtti quello di assoggettare ad una tassa anche quei cittadini che ttualmente senza essere miserabili, non ne pagano alcuna, e che, ome da vicino partecipano dei vantaggi della vita comunale, è pur iusto ed equo che concorrano in qualche parte a sopportarne i ravami; è forse un bisogno pei Comuni chiusi; è un'assoluta, un rgente necessità per la massima parte dei Comuni aperti.

207. Degno di nota speciale è il modo con cui questa tassa enne regolata. Prima della legge del 1868 tutti i regolamenti per attuazione delle tasse locali o eran fatti dal Governo in senso ell'art. 30 dello Statuto fondamentale del Regno, o dai Consigli omunali in senso dell'art. 87 della legge comunale e provinciale. Per l'applicazione della tassa di fuocatico si adottò invece un

(1) *Atti Uff.*, Camera dei Deputati. — Ann. 1868, p. 3948 e seg.

sistema affatto nuovo e diverso. Mentre nell'economia della legge amministrativa, la Deputazione non è di regola chiamata che a *approvare* i regolamenti comunali, per eccezione fu invece investita dell'autorizzazione di deliberarli essa stessa per essere poi osservati come legge dell'imposta dai Municipi, pel caso volessero applicare la tassa in questione. Basti qui accennare questa modalità speciale, che più sotto sarà oggetto di esame particolare.

208. È da avvertirsi però che con una tale delegazione non si è inteso di surrogare la Deputazione ai Consigli comunali, ma piuttosto al potere esecutivo centrale, ossia al Governo; quindi la facoltà accordata alla Deputazione di deliberare i regolamenti provinciali, e di determinare in essi le norme per l'applicazione della tassa, non esclude nei Municipi la facoltà loro consentita dall'articolo 87 della legge 20 marzo 1865 di stabilire regolamenti locali; ma la conserva con questa sola differenza, che invece questi di dover essere dettati « in conformità alle leggi e regolamenti generali » dovranno essere conformi al regolamento provinciale.

La Deputazione in sostanza stabilisce i regolamenti di massima per la Provincia: i regolamenti per l'attuazione pratica della tassa sono sempre di competenza dei poteri locali.

Ben inteso che non cesserà nella Deputazione la facoltà di *approvare* questi ultimi, in senso dell'art. 138, all. 5 della legge comunale e provinciale (1).

CAPO II.

Da chi sia dovuta la tassa — Definizione della famiglia

---

(1) Replicatamente il Ministero credette di interpretare la legge in questo senso in ordine all'ingerenza della Deputazione provinciale; per quanto invece dichiarasse non più autorizzata l'ingerenza del Governo:

« Deliberato il regolamento generale della Deputazione provinciale, ed approvato con sovrana sanzione, non occorre ulteriormente d'inviare al ministero i regolamenti speciali che i Comuni intendessero di compilare all'oggetto, bastando pei detti regolamenti l'approvazione della Deputazione provinciale. » (Nota Minist. delle Finanze, dir. gen. imp. dir., 16 maggio 1871, alla prefettura di Napoli).

209. Anche la legge 26 luglio 1868 costitutiva della legge in esame, non ne dà la definizione, e si limita essa pure a porgerne semplicemente la formola: « *tassa di famiglia o di fuocatico* » ; laconismo veramente eccessivo che fa strano riscontro colla prolissità di disposizioni per altre tasse, e che ha reso ben difficile nel campo della dottrina e della giurisprudenza la soluzione del problema: — quale la base, e l'oggetto della tassa? quale il soggetto che va a colpire?

La tassa di fuocatico denominata già *colletta a fuoco* o *per fuoco*, di cui parlano il De Luca nel suo Trattato *De regalibus,* ed il De Vecchis nel suo libro *De bono regimine,* si basava prima ordinariamente sul *numero* materiale delle famiglie o dei fuochi; e aveva in generale il carattere di una tassa fissa. Ora invece, mutata alquanto la originaria indole sua, ha per base e per criterio regolatore nell'applicazione, non il numero, ma la ricchezza dei componenti un determinato nucleo di persone insieme conviventi, che viene colpito nel suo complesso, sotto la denominazione di « famiglia ».

Non basta quindi che esista una famiglia; vuolsi che questa famiglia goda un relativo grado di agiatezza per potere essere colpita: il che è conseguenza del principio della proporzionalità dei tributi sancito dallo Statuto fondamentale.

210. Ma se non può essere dubbio che base e oggetto dell'imposta è la ricchezza, di qualunque natura essa sia, ben più grave è precisare quale sia il soggetto colpito dall'imposta stessa, e dato appena dal legislatore col nome di famiglia, come dicemmo.

Il concetto della legge era quello di deferire ai Corpi locali il provvedere sopra tutto quanto riflette le speciali esigenze di fatto, specialmente riguardo alla fissazione dei massimi e dei minimi delle tariffe e alla graduazione delle categorie; ma non fu nè poteva essere quello di lasciare in loro balìa la definizione giu-

ridica dell'ente imponibile, locchè esorbita dai confini della com
petenza dei Corpi stessi. Fu dunque grave lacuna nella legg
26 luglio 1868 la mancanza di definizione espressa dell'ente *fami
glia;* onde si videro nei regolamenti provinciali le più gravi di
screpanze, ora prevalendo il concetto della *famiglia civile*, or
quello della semplice *convivenza*, ora quello della *comunione* d'in
dustria e di beni, talora infine lasciandosi alla giurisprudenza de
Tribunali il còmpito della definizione in caso di contestazioni.

Posto come principio non controverso che alla tassa di fuoca
tico devono contribuire non tutte le persone come tali, ma piut
tosto quelle persone che rappresentano in certo modo le unit
primordiali di cui si costituisce il Comune; posto che la tassa i
discorso non è in sostanza che il tributo che la società comunal
impone agli enti minori, alle gerarchie prime di cui essa stess
si compone, e non già, propriamente parlando, agli individui com
tali; si agitò nella dottrina e nella giurisprudenza la controversia
qual doveva essere il criterio per determinare dove finisse l'indi
viduo e dove cominciasse l'ente collettivo che la legge aveva vo
luto colpire nel suo complesso direttamente, e indirettamente pe
ripercussione in tutti i suoi membri, quando di più parti constasse

211. La Corte di Firenze (1) si arrestò al nome « famiglia »,
stabilì che la tassa doveva colpire la famiglia civile quale ci vie
definita dal Codice italiano, ossia « la famiglia nel suo vero
proprio significato giuridico, che si fonda ed ha base nella agna
zione, e comprende le persone riunite per legge sotto la dipen
denza di un capo comune, che è il padre di famiglia. Nel qual
senso la famiglia si comporrebbe del marito, della moglie e de
figli sottoposti alla potestà civile dei genitori (2) ».

In questo senso la famiglia potrebbe essere costituita anche d
una persona sola che fosse *sui juris,* senza esser necessario ch
avesse figli o coniuge (3).

Quindi nella fattispecie di un nipote, convivente collo zio, l
Corte fiorentina, con giudicato che ebbe il suffragio della Corte d
Cassazione (4) dichiarava tenuti entrambi a due distinte tasse d
fuocatico, poichè giuridicamente zio e nipote costituirebbero no
una, ma due famiglie.

---

(1) Corte Appello Firenze, 19 febbraio 1877 (*Riv. Amm.* XXVIII, p. 372)

(2) Art. 18, Cod. Civ.; BIANCHI, *Corso Elementare del Codice Civile*, tom. 2
6, 5); SERAFINI, *Istituzioni di Diritto Romano* (pag. 53); PIZZAMIGLIO, *Stud
sui poteri e sui diritti di famiglia* (nell'*Archivio Giuridico*, vol. 8, pag. 361)
Cassazione di Torino 29 luglio 1870, in causa Comune Villanuova c. Bus
solino.

(3) Leg. 105, Dig. *De verb. signif.;* Leg. 4, Dig. *De his qui sui vel alien
juris.*

(4) Cass. Firenze, 12 novembre 1877 (*Racc.* XXX, I, 1, 399).

La Corte d'Appello precisava così i termini della questione in linea di fatto:

« Attesochè le parti non sono discordi nell'ammettere in fatto che il cav. dott. Luigi Leonardo Coppi-Toscanelli ha in proprio casa montata in Montopoli, e in questo Comune tiene il suo domicilio e dimora;

« Che la disputa si sostanzia in decidere se convivendo il dottore Luigi Leonardo Coppi-Toscanelli col cav. Pietro Igino Coppi suo zio, possa o no essere sottoposto a tassa di famiglia venendo questa pagata dal suo zio ».

E quindi dopo avere stabilita la definizione della famiglia data dal Codice Civile e dalla dottrina, così argomentava sulla portata della parola, usata nell'indicazione della tassa:

« Ed in questo senso e non altrimenti la ha usata il legislatore nella legge del 26 luglio 1868, num. 4515, la quale autorizzò i Comuni ad imporre a proprio profitto una tassa di famiglia o di fuocatico, in compenso dei decimi addizionali sulle imposte dirette che si davano all'erario nazionale. E tale intelligenza è coerente a giustizia, alle regole di ermeneutica relative alle leggi di imposta. Queste sono sempre onerose, e vanno interpretate in modo da renderle meno gravose a chi deve sopportarle; e ciò non si consegue col guardare al solo ed esclusivo personale interesse del contribuente, coll'interpretare sempre la legge in suo favore, bensì si raggiunge quando si procura che il tributo sia equamente distribuito fra tutti quelli che hanno mezzi di sopportarlo, senza privarsi del necessario, senza diminuzione di capitale (1) ».

« In tema di tributi la giustizia cresce, e la gravità diminuisce in ragione appunto della loro divisibilità o del maggior numero dei tassabili, e così l'interesse generale si concilia e si accomoda con quello particolare. Il contributo ai carichi dello Stato è un obbligo inerente alla convivenza, è imposto dall' art. 25 dello Statuto, e niun cittadino può onestamente sottrarvisi.

« Ed è un errore il ritenere che la legge del 26 luglio 1868, numero 4515, abbia inteso spiegare la parola *famiglia* con l'altra di *fuocatico,* perchè le due parole stanno ad indicare due cose distinte e separate, non un' unica e sola tassa, ma due tasse fra loro diverse, che a scelta dei Comuni poterono essere applicate, accomodandosi all'uso e consuetudini delle diverse Provincie. Nella dizione della legge l'*o* non sta punto per la congiunzione *ovvero* come si è ritenuto, ma si è usato come particella disgiuntiva delle due parole fra le quali è posta, e che perciò non possono essere

(1) Pescatore, *Logica delle imposte*, cap. 3.

intese come sinonimi, nè l'una può essere presa a spiegare il significato e la portata dell'altra.

« E neppure per dare alla *famiglia* il significato esteso che si pretende, può trarsi argomento dalla antica legge toscana del d' 11 febbraio 1815, poichè dal proemio si raccoglie che fu imposta come equivalente ed analoga alla tassa personale che si aboliva, e vi doveva essere sottoposto chiunque avesse uno stato qualunque o per ragione di patrimonio, o per ragione di assegnamento personale, o per ragione d'industria, onde non ne rimanessero escluse che le famiglie indigenti.

« Attesochè applicando questi principii alla posizione del cavaliere Luigi Leonardo Coppi, è manifesto non potersi giuridicamente sostenere che egli faccia parte della famiglia dello zio cav. Pietro Igino Coppi, e che conseguentemente non sia tenuto a pagare personalmente la tassa di famiglia. Il cav. Luigi Leonardo Coppi ha in Montopoli casa propria, e nulla monta che non gli piaccia abitarla, ha uno stato patrimoniale proprio e affatto distinto e separato da quello dello zio, ha rendita personale, per la quale è in condizione di sopportare l' onere della tassa senza sacrificio, e quindi non sarebbe coerente a giustizia esonerare esso perchè vada ad aggravare altri, ai quali può riuscire più disastroso e grave.

« Attesochè conseguenza di tali premesse è che l'appello del Comune merita di essere accolto, ecc. ».

Le particolari circostanze di fatto onde sono in certa parte involute le considerazioni della detta sentenza rendono meno spiccato il concetto giuridico che la diresse; ma però si vede abbastanza chiaro che la ragione del decidere sta tutta qui, che cioè il Leonardo Coppi era nipote del Pietro Coppi, quindi non soggetto alla potestà di costui, ma perfettamente *sui juris:* quindi si dovevano pagare due tasse, perchè a termini del Codice civile due erano le famiglie. Fosse stato invece Leonardo non nipote ma figlio di Pietro; e forse la Corte fiorentina avrebbe deciso per la tassa unica, nonostante l'esistenza di un patrimonio proprio nel Coppi Leonardo.

Secondo la giurisprudenza toscana, che di preferenza studiò l'indole di un tributo che appunto in Toscana, ebbe tradizioni più antiche, la tassa colpisce più che altro la famiglia nello stretto senso e quale vien data dal Codice in relazione all' istituto della patria potestà: e diventano quindi secondari affatto i criteri della convivenza e del patrimonio. Il suo sistema si potrebbe concretare nella formola : tante tasse quante famiglie.

212. La Cassazione fiorentina però nel confermare la citata sentenza della Corte di Appello diede un rilievo maggiore all' elemento della comunione del patrimonio; e non escluderebbe rigo

rosamente, come fece la Corte di Appello, che due o più persone *sui juris* potessero costituire agli effetti della tassa una famiglia sola; anzi si direbbe quasi che per quella Corte suprema secondario diventi il concetto della famiglia e della convivenza, e primeggi invece e sovrasti a tutti, quello del *patrimonio*. La formola della Corte suprema si avvicinerebbe invece a quest'altra: tante tasse quanti i patrimoni.

Ripete la Corte di Cassazione il principio « che la tassa di cui si tratta è, come spiega il suo nome, imposta alla famiglia, la quale esiste quando vi sia una persona *sui juris*, e non è necessario che abbia figli, e nemmeno che sia maggiore di età (Leg. 105, Dig. *De verbor. signif.;* Leg. 4, Dig. *De his qui sui vel alieni juris)* »; ma poi rinuncia evidentemente alla definizione rigorosa data dal Codice civile, e dà anzi essa stessa una nuova definizione quando prosegue: « E non rileva che il Coppi non abiti la casa propria, ma conviva collo zio; imperocchè *più persone sui juris, allora compongono, all'effetto della imposta, una sola famiglia, quando oltre ad abitare sotto lo stesso tetto, e sedere alla stessa mensa, abbiano comuni gli interessi,* perchè allora la tassa dovendosi misurare sull'intero patrimonio comune, deve essere unica, come unico è il patrimonio. Ma tale non è la condizione del ricorrente, il quale secondo le dichiarazioni della sentenza, ha patrimonio proprio e distinto da quello dello zio, e sebbene conviva con esso, forma un'altra famiglia, e deve perciò pagare la tassa.

« Attesochè la tesi sostenuta dal ricorrente offrirebbe il modo facile di eludere la legge, la quale non otterrebbe più l'intento che ogni famiglia paghi la tassa, se le persone che la costituiscono potessero andarne esenti per il solo fatto della convivenza con altri (1) ».

213. Altri poi assunsero, come elemento caratteristico dell'ente complesso soggetto a tassa, il criterio della *convivenza*, e si ritornava così al concetto affatto esteriore dell'antica tassa di *foco e catena*, pel quale si misurava il numero dei contribuenti dal numero dei fuochi.

E a questo concetto pare si avvicinasse il Consiglio di Stato, in quanto cioè considerò agli effetti della tassa, come una sola famiglia le semplici unioni di più individui, i quali vivano alla stessa mensa, tenendo in comunione i beni, o esercitando un'industria, o dandosi insieme al lavoro (2).

Così l'elemento della *convivenza*, piuttosto che lo stretto vincolo

---

(1) Cass. Firenze, 12 novembre 1877 (*Racc.* XXX, I, 1, 339).
(2) Parere Cons. di Stato, 24 maggio 1869 (*Riv. Amm.*, anno 1875, p. 718).

della *patria potestà*, sarebbe quello, che dovrebbe determinar l'ente famiglia agli effetti dell'imposta (1).

214. A complemento di questo studio è anche importante cono scere come la questione fu risoluta dalla Commissione, che ne 1876 presentò un progetto di coordinamento delle varie tasse locali

La Commissione (2) si preoccupò più specialmente dei due oppost sistemi, che in modo quasi esclusivo contendevano allora il camp nella giurisprudenza, volendo gli uni che l'ente famiglia dovess restringersi ai soli genitori coi propri figli soggetti alla patria po testà; e gli altri, che dovesse invece comprendere tutti i figli discendenti, gli ascendenti e i collaterali, insieme conviventi, senz distinzione.

Considerò che la prima definizione avrebbe forse meglio corri sposto al concetto giuridico della famiglia, e sarebbe derivata logi camente dalle disposizioni stesse del Codice civile, avrebbe inoltre in modo più preciso, giustificata l'unità della tassa, perchè uno sol è l'interesse delle persone unite insieme dalla natura e dalla legge laddove l'unione di più persone *sui juris*, quantunque consanguine o affini, è un fatto volontario, che può cessare in qualunque mo mento.

Ma, d'altra parte, avvertì ancora che, trattandosi di definire l famiglia agli effetti della tassa, non era mestieri seguire rigorosa mente il diritto civile, mentre poi non mancavano ragioni anch in favore della definizione più larga. Per fermo, ogni qual volt convivono insieme ascendenti e discendenti e collaterali delle du linee, non v'ha chi non iscorga in quelle persone una sola famiglia di guisa che il far loro pagare quote di tassa come se fossero pi famiglie distinte, urterebbe col sentimento pubblico e sembrerebl soverchiamente fiscale.

Fra quei due sistemi la Commissione credette bene di sceglier una via di mezzo, che consistette nel ridurre la famiglia al marit alla moglie e ai figli, fra loro conviventi, senza distinguere s maggiori, o minori. Ed introdusse così l'elemento rigoroso dell convivenza come un correttivo alla più larga definizione della fa miglia, che nel relativo progetto veniva data.

Ecco come fu definita la tassa nel relativo progetto:

« Art. 10. — Alla tassa di famiglia sono soggette le famiglie res denti nel Comune.

« Per gli effetti della presente legge, sotto la denominazione

---

(1) In questo stesso senso si pronunciò la *Rivista Amministrativa* (anr 1876, p. 526), censurando la definizione, che della famiglia aveva data magistratura fiorentina colla sentenza citata.

(2) *Relazione* cit, p. 43 e seg.

famiglia, s'intendono il marito, la moglie e i figli insieme conviventi.

« Gli individui non compresi nella famiglia si considerano come altrettante famiglie distinte » (1).

Così, dalla famiglia in fuori, tutte le persone avrebbero dovuto pagare per ciascuna una quota distinta.

Del resto, non era fatta veruna eccezione, nè per le donne, nè per altri, ma tutti quanti, cittadini e stranieri, di qualunque sesso e di qualunque età, cadevano egualmente sotto il disposto dell'art. 10.

215. Come si vede, molto controversa è la materia e contraddittorie le definizioni, che della tassa furono date ad esplicazione della formola contenuta nella legge « tassa di famiglia o di fuocatico »: e una tale contraddizione ha precisamente la sua principale radice nell'opinione invalsa e virilmente sostenuta dalla Corte di Appello di Firenze (2) che la legge abbia usata cioè la particella *o* in senso disgiuntivo, anzichè congiuntivo ed esplicativo.

---

(1) *Relazione* cit., p. 117.

(2) Corte App., 19 febbraio 1877 (V. n. 309).

Questa opinione non è fondata, come vedremo: nè ci smuove punto dalla convinzione, che colla formola « tassa di famiglia o di fuocatico » si sia voluto accennare ad una sola tassa, e non a due distinte e quasi opposte, il fatto che anche ad alcuni oratori in Parlamento sia sembrato emergere dalla legge il concetto della distinzione. Furono in ogni caso opinioni *personali* di qualche oratore, e sempre troppo chiaramente contraddette dal testo della legge e dalla sua economia intera, a cui più che ad altro bisogna rimettersi.

Ecco per esempio la dichiarazione fatta in proposito dall'on. Tenani in epoca in cui si discusse la legge del 1868, e che trascriviamo dagli atti parlamentari:

Tenani — Se la Camera mi permette, vorrei fare una dichiarazione. — Ieri, quando l'on. Valerio m'interpellava sulla differenza che, secondo me, passava tra l'imposta di *famiglia* e l'imposta *sul fuocatico*, io aveva chiesto la parola per dargli una risposta, ma la mia voce non giunse all'orecchio dell'on. Presidente, nè d'altronde io volli insistere per parlare, avendo la Camera deciso il rinvio della mia proposta alla Commissione. Ora che siamo per discuterla nuovamente e per votarla, mi si permetta che dia la risposta che avrei voluto dare ieri all'on. Valerio.

« Anzitutto io potrei dire che la dicitura « tassa *di famiglia* e tassa *di fuocatico* » non è mia, ma del ministro attuale, e del ministro Scialoja e d'altri ancora; ma questa non sarebbe una ragione, sarebbe tutt'al più una scusa. Potrei dire di più, che, trattandosi di stabilire delle tasse locali, bisognava preoccuparsi molto dei *nomi* perchè in fatto d'imposte, e specialmente d'imposte locali, l'on. Valerio mi concederà che un contribuente paga molto più volentieri una somma per un titolo, e sotto un nome che conosce, che per un titolo e sotto un nome che non conosce punto; onde, quand'anche non vi fosse differenza fra l'una e l'altra delle due tasse, vi sarebbe sempre la ragione di mantenerle distinte. Senonchè, a mio avviso, fra la tassa di *famiglia*, e la tassa sul *fuocatico*, ci corre.

« Ed infatti: certo l'on. Valerio e tutti gli altri colleghi m'insegnano che cosa sia la tassa di *famiglia*, ed io non istarò ora a dire come fosse stabilita in Toscana, in luogo dell'imposta *sulle macine*, da un decreto di Ferdinando III nel 1515.

« Il *fuocatico*, così com'era conosciuto in alcune provincie d'Italia, non

Si è ripetuto nel caso quanto già occorse di avvertire in ordine alla tassa di esercizio o di rivendita di qualunque merce, a riguardo della quale pure si volle ritenere che il legislatore, anzichè esplicare colla seconda frase e in certo modo *definire* l'ente imponibile, avesse invece voluto creare due enti distinti: — concetto, che giuridicamente è errato non solo, ma che è anche viziato da un errore politico, perchè nulla vi è più anticostituzionale quanto il supporre che il legislatore possa avere voluto rinunciare alla definizione della tassa (e *definire* nel caso è *creare*), che pure è specialissima e gelosa attribuzione del potere legislativo (1); per limitarsi ad abbandonare due parole, ricche di una varietà di significati, quali *esercizio* e *famiglia*, a tutte le possibili interpretazioni etimologiche e filologiche, che piacesse ai Comuni, alle Provincie, o al Governo di stabilire.

Incompleta e imperfetta quanto si vuole la definizione della tassa, questa deve però sempre trovarsi nella legge: e nella legge del 1868 la si trova realmente, purchè si mettano in relazione i due estremi della formola, in cui è racchiusa la tassa, — *famiglia* e *fuocatico*.

Chi si attiene solo al primo termine facilmente vaga nell'incertezza e nell' indeterminato. Famiglia è parola, che esprime sensi diversi, secondo che è intesa in senso lato o ristretto, e comprende le persone congiunte col solo vincolo della agnazione, o quelle congiunte col legame naturale della cognazione, o le une e le altre indistintamente. E si smarrisce facilmente ogni concetto preciso

---

era certamente la tassa sul focolare, della quale sono piene le storie inglesi e le ballate della *Pepisiana:* ecco che cosa era. Un *motu proprio* di Pio VII aveva dato la facoltà ai Comuni di imporre le persone in caso di bisogno. Da codestà facoltà nacque la tassa sul fuocatico, la quale era diversa in quasi tutte le provincie dello Stato pontificio. Per esempio nella legazione di Ravenna si risolveva in un dazio di consumo; nella legazione di Forlì si compendiava in una tassa mobiliare; in qualche altro luogo in un testatico, e così via via. Di più, mentre la tassa di famiglia vigeva in tutti i Comuni, quella sul fuocatico colpiva soltanto i Comuni aperti.

« Dunque io credo che una differenza ci sia davvero. Certamente se andiamo a risalire ai principii della teoria, forse forse ci sarebbe a che dire, ma stando allo stato delle cose, del quale bisogna ben preoccuparci, io credo che la tassa *di famiglia* sia altra dalla tassa di *fuocatico*.

« Ciò ho voluto dire anche perchè la Commissione, avendo introdotto una piccola variante, non fosse creduto che le due tasse fossero la medesima cosa. Ed ora faccio fine e chieggo scusa alla Camera di averla trattenuta di una quistione più *personale* che di merito ».

Atti Uff. Camera dei Deputati, ann. 1868, p. 3948 e seg.

Con tutto questo però non si può fare un concetto nemmeno della distinzione che avrebbe voluta l'on. Tenani. E ci pare non si debba dubitare che l'opinione *personale* di qualche deputato, non abbia pregiudicato la questione tutta di *merito* di cui ci siamo occupati, ossia la vera definizione della tassa.

(1) Art. 30 Statuto del Regno.

lella cosa, che volle rappresentare la legge, non esistendo una ragione determinante per interpretare la parola più in un senso che nell'altro. — Nel silenzio della legge dovrebbe, è vero, propendersi per il significato più lato della parola famiglia, in modo da comprendere tutti indistintamente i congiunti per agnazione o per cognazione; ma la giurisprudenza più che altro si arrestò al danno gravissimo, che ne sarebbe derivato alla finanza, con una tale interpretazione, la quale, allargando sconfinatamente la cerchia della famiglia, che è l'ente imponibile, avrebbe di altrettanto ristretto il numero dei contribuenti. E si ricorse allora all' idea che la famiglia, oggetto della tassa, non potesse estendersi al di là dei limiti della famiglia considerata come tale nei rapporti colla patria potestà: con che si veniva per necessità a stabilire che il figlio maggiorenne e il padre, tuttochè abitino la stessa casa, siedano alla stessa mensa, godano un patrimonio comune e lo sfruttino in comune, rappresentano economicamente non una famiglia, ma due distinte. Non poteva però sfuggire a tutti la strana conseguenza di fatto, cui apportava una tale definizione, desunta dall'istituto della patria potestà; e si pensò di correggere il rigore eccessivo collo stabilire che nella famiglia si dovessero comprendere, oltre il coniuge, i discendenti tutti, senza distinzione se in età maggiore o minore. Ma con questo, se si obbediva ad un sentimento universale nello apprezzare nel suo senso economico, politico e sociale quella comunione di affetti e d'interessi, che si chiama famiglia, si cadeva anche più nell' arbitrario, ed un tale sistema era molto meno logico del primo.

Con quest' ultimo criterio, pel quale si volle comprendere nella famiglia il coniuge e i discendenti maggiori e minori, che nuovo e strano ordine di famiglia si veniva a creare? Giuridicamente parlando, si aveva una famiglia, che non ha nome; e limitandosi solo al rispetto puramente economico e finanziario, perchè dovevano considerarsi come una sola famiglia il padre e il figlio maggiore, e non, per esempio, lo zio e il nipote coabitanti insieme e stretti nella più assoluta comunione di patrimonio e nel più schietto ricambio di intimità?

216. La tassa, studiata ed applicata col solo criterio della famiglia, portava pertanto di necessità, o a scindere ciò, che nell'opinione universale non poteva essere che una cosa sola, creando distinzioni artificiose e ripugnanti ad ogni sentimento di civile convivenza (1); o a rinunciare ad ogni delimitazione della famiglia

---

(1) La citata Commissione che nel 1876 studiò il problema delle tasse locali, aveva giustamente avvertito una tale inconseguenza, e l'aveva efficacemente espressa in questi termini: « Troppo fiscale è poi la restrizione della famiglia al solo padre, madre e figli insieme conviventi, per cui si

nell'interesse della finanza e nel fine della maggiore produttivit del tributo.

Eppure quella delimitazione e definizione dell'ente imponibile, ch non si può avere in nessun modo, o soltanto in modo affatto arbi trario e inesplicabile, col risolvere la questione, avuto riguardo esclu sivamente al primo termine della formola comprensiva dell'impost « tassa di famiglia o di fuocatico », — si ha invece completa e pre cisa, solo che si ravvicini il secondo termine al primo e con esso s compenetri in un solo tutto.

Il *fuocatico*, nel nome un po' barbaro e quale ci fu tramandat dagli antichi sistemi tributari, ha il significato non dubbio di un imposta (fissa, graduale, proporzionale o progressiva che si voglia sul patrimonio delle persone conviventi sotto un solo tetto e attorn a un solo *fuoco*. Due concetti predominano in modo spiccato: l *convivenza*, la *comunione di patrimonio*.

Si ravvicinino ora questi due concetti predominanti nella parol fuocatico col concetto della famiglia; e si accetti pure quest'ultim nel suo significato più ampio, come del resto si deve fare, perch il senso generale prevale sempre al particolare, a meno che no risulti ad evidenza il contrario; e si avranno i termini precisi d quella definizione pratica, attuabile, confacentesi agli interessi dell finanza e alle esigenze della convivenza sociale, che invano s cercherebbe accettando la tesi della particella *o* usata in sens disgiuntivo, sanzionata dalla Corte di Firenze. La famiglia, ag effetti della tassa, sarà: il consorzio di più persone, *unite* da vin coli di parentela o di affinità di agnazione o di cognazione, *conv venti* insieme con *patrimonio* unico e comune.

217. Tratta così la definizione della famiglia dalle parol stesse della legge, le gravi controversie, agitate nella giurispru denza, non possono che risolversi in apprezzamenti meramente d fatto.

La questione, se sia dovuta una tassa sola da zio e da nipote da padre e figlio maggiorenne, oppure due distinte, non è nem meno più proponibile in termini astratti, o almeno non ha mag

---

verrebbero ad imporre, quasi altrettante famiglie distinte, il padre vecch e la sorella nubile che convivono col figlio e col fratello ammogliato, g orfani ricoverati presso i loro parenti, gli alunni nei collegi-convitti, domestici tutti. L'unico motivo per adottare siffatta restrizione altro no può essere che quello di far rendere più produttiva la tassa, ma se be si considera la natura di essa e il modo della sua applicazione, di leggie si convince che si ottiene lo stesso scopo comprendendo anche nella fam glia tutte quelle persone che colla stessa convivono, quantunque non al biano relazioni di parentela con la medesima ».

Vedemmo però come non provvide in modo molto perfetto a riparar l'inconveniente che molto saviamente aveva rilevato, e la Commissior cadde forse quasi nelle stesse censure che con molta autorità aveva fatt

iore importanza di quella se sia dovuta una sola tassa da due ugini in decimo grado, dal padre e dal figlio. Tutto dipenderà all'accertare se esistono in fatto, oltre il vincolo di famiglia, la omunione di patrimonio e la convivenza.

Mancando questi due elementi non vi è vincolo saldo e sacro di arentela o affinità, non definizione rigorosa di Codice, che non ada davanti alla definizione fiscale della tassa. Unica quanto si oglia e indissolubile la famiglia civile, due saranno le famiglie ontribuenti all'imposta.

Nè con questo criterio, mentre si provvede alla facile distribuione dell'aggravio, si pregiudica punto l'interesse della finanza; erchè anzitutto il concorso dei tre elementi assicura che non si vvererà il temuto pericolo, che, cioè, allargando la cerchia della amiglia, che è l'ente imponibile, si venga a diminuire il numero ei contribuenti: il largo significato, riconosciuto alla parola famiglia, ha il suo correttivo nella condizione del contemporaneo oncorso dei due requisiti della comunione di tetto e di patrimonio; – e perchè in ogni modo dovendo la tassa ragguagliarsi sull'ammontare *complessivo* del patrimonio, la possibile diminuzione nel umero dei contribuenti avrà sempre equo compenso nell'aumento el contributo.

218. Con tutto questo naturalmente non si definì la tassa i famiglia, ma semplicemente la famiglia agli effetti della tassa: giova avvertire subito che ancorchè una persona non abbia a igor di termini famiglia, non per questo può esimersi dal tributo.

La convivenza e i vincoli di famiglia rendono uno ciò che è nolteplice; ma ciò non importa punto che ciò, che è già uno e on ha bisogno dei detti due criteri per diventare tale, abbia ad ndare esente dalla tassa.

Così, chi è scapolo, senza famiglia, non convive con alcuno, ma a casa da solo, è ugualmente soggetto a tassa, e in quella misura categoria, che corrisponde al suo patrimonio.

Del resto ciò è anche perfettamente conforme al diritto comune, d è inutile l'insistere ulteriormente su questo particolare. La assa è dovuta dalla famiglia, la quale è un aggregato di persone oggette all'altrui potestà, o per natura, o per legge, e si chiama on quel nome anche lo stesso capo della famiglia. *Jure proprio amiliam dicimus plures personas quæ sub unius potestate aut atura, aut jure subjectæ sunt... Familiæ appellatione et ipse rinceps familiæ continetur* (1).

Il più volte citato progetto del 1876 ebbe in ogni modo cura di lichiararlo esplicitamente, disponendo « che gli individui non com-

---

(1) Leg. 195 e seg., Dig. *De verbor. signif.*

« presi nella famiglia si considerano come altrettante famiglie d
« stinte » (1), e devono così pagare per ciascuno una quota distint

219 Inutile il dire che non è fatta eccezione nè per le donn
nè per i minori, ben inteso quando gli stessi non facciano part
di una famiglia già contribuente, ed abbiano uno stato proprio: l
tassa è un tributo sul patrimonio, e quando questo sussista, la legg
non permette siano fatte distinzioni tra persona e persona (2).

Parimente vi sono soggetti in egual modo cittadini e stranieri
salvo quelli, fra questi ultimi, che abbiano diritto ad esenzioni i
virtù di trattati internazionali (3).

220. In alcuni regolamenti fu decretata l'esenzione dalla tass
a favore degli impiegati dello Stato. Ciò è coerente a giustizia,
deve riprovarsi?

Non è da esitare ad accettare pel giudizio contrario a un'esen
zione, che, per vero, non si può giustificare in modo alcuno,
venne giustamente esclusa dal Consiglio di Stato.

« Anche gli impiegati dello Stato e parimente quelli del Comune
della Provincia, possono, anzi devono, essere sottoposti alla tassa d
fuocatico o di famiglia, non avendo la legge 26 luglio 1868, n. 451
introdotta alcuna eccezione in loro favore, nè sapendosi veder
ragione di una tale eccezione; e posto che godono dei vantaggi de
Comune, nel quale dimorano per ragioni d'ufficio, è giusto ch
concorrano a sostenerne i carichi » (4).

Una tesi contraria fu, con molto artifizio, sostenuta in un arti
colo: *Gli impiegati e il fuocatico,* pubblicato nella *Rivista Ammi
nistrativa* (5). E le più importanti ragioni a favore dell'esenzion
si riducono alle seguenti:

Si richiama anzitutto il disposto degli art. 5 e 15 del R. Decret
28 giugno 1866, col quale si impediva ai Comuni di sovrimporr
sugli stipendi degli impiegati (6), sostituendo alla riscossione pe

(1) Progetto, art. 10.

(2) Parere Cons. di Stato, 26 gennaio 1870 (*Riv. Amm.*, XXVI, 718).

(3) Parere Cons. di Stato, 16 febbraio 1869 (*Riv.Amm.*, XXVI, 718).

(4) Nota ministeriale, 9 gennaio 1874, n. 16,600-50,123, al prefetto d
Novara. — Parere del Cons. di Stato e dec. conf. Min. Finanze (*Riv. Amm.*
XXV, 154, 355).

(5) V. *Riv. Amm.*, ann. 1872. p. 795.

(6) « Art. 5. — Non saranno compresi nella determinazione della part
imponibile dei redditi quelli provenienti da stipendi, pensioni ed asseg
fissi personali, che si pagano dal tesoro per conto erariale, pei quali si ri
scuoterà l'imposta, mediante ritenuta all'atto del pagamento delle rispettiv
rate di stipendio, pensioni ed assegni.

« Art. 15 — Dal 1 luglio 1866 saranno applicate, riguardo alle impost
e sovrimposte provinciali e comunali, le seguenti disposizioni.....

« È esente da sovrimposta comunale e provinciale l'imposta sui redditi
di cui all'art. 5. »

·uolo quella per ritenuta: con quest' ultima disposizione, si dice, gli impiegati vennero costituiti, in allora, in una eccezionale posizione di fronte agli altri contribuenti: e ciò è vero. Si soggiunge che la tassa di fuocatico, acconsentita ai Comuni in sostituzione dei diminuiti proventi della tassa di ricchezza mobile, deve avere conservato il medesimo trattamento, che la legge sulla tassa governativa aveva fatto agli impiegati in confronto degli altri contribuenti.

Ma, evidentemente, tutte queste ragioni, e le altre di un'indole più attinente all'equità che allo stretto diritto, fatte valere dai fautori dell'esenzione, cedono di fronte al fatto della mancanza d'una disposizione di legge, che la stabilisca, poichè non certo per induzioni si può arrivare alla dimostrazione dell'esistenza di un privilegio (1).

221. Tutte le persone indistintamente devono dunque essere sottoposte alla tassa in ragione del loro patrimonio. Ma si potranno sottoporvi anche le persone giuridiche, oltre alle persone fisiche?

Le considerazioni svolte sulla natura della tassa lo escludono: si può dissentire sulla definizione da darsi più o meno ampia alla parola famiglia, ma starà sempre che l'elemento imponibile è la persona naturale, sola o riunita, ma riunita unicamente col vincolo della famiglia, della convivenza famigliare, e non altrimenti.

Ciononostante, in taluni regolamenti, furono assoggettati esplicitamente alla tassa i corpi morali, confondendo così la tassa di famiglia con quella sulla ricchezza mobile, dove una tale imponibilità

---

(1) La stessa *Rivista Amministrativa* si era però precedentemente pronunciata contraria all'esenzione.

« Da ciò che gli stipendi ed assegni degli impiegati governativi e comunali sono stati dichiarati esenti dalla sovrimposta comunale e provinciale non deriva la conseguenza, che debbano pure ritenersi esenti dalla tassa di famiglia o di fuocatico.

« Perchè quest'esenzione si potesse indurre, bisognerebbe che direttamente o indirettamente provvedesse al riguardo la legge 26 luglio 1868. Ora in questa legge non è fatto il minimo cenno di tale esenzione e nei regolamenti delle Deputazioni provinciali, approvati dal Re, la sola esenzione ammessa è quella relativa alle famiglie assolutamente povere, per sentimento di giustizia e per necessità delle cose, non potendosi far pagare imposte a chi campa a stento la vita.

« La ragione stessa della nuova tassa concorre a far ripudiare questa esenzione. Diffatti essa è stata accordata ai Comuni perchè non avessero a gravare troppo soverchiamente la proprietà fondiaria, alla quale possono sovrimporre oltre il principale dell'erario; — cosicchè le Deputazioni provinciali prima di accordare il permesso, di accordare i cento centesimi addizionali alla fondiaria, obbligano i Comuni a sperimentare le nuove tasse loro consentite sul valore locativo, sul bestiame e sul fuocatico.

« Quindi è facile scorgere che le nuove tasse, perchè riescano di sollievo alle finanze comunali, e non pesino troppo gravemente sui comunisti, debbono essere a larghissima base, onde trovino nel maggior numero di contribuenti il compenso alla poca entità della quota ».

(*Riv. Amm.*, ann. 1869, p. 844).

è riconosciuta (1). Però rettamente il Consiglio di Stato riten
che le confraternite e le fabbricerie, mancando dell'elemento del
convivenza, non sono soggette a tassa (2): e lo stesso, per ugua
ragione, dovrebbe dirsi degli altri enti morali indistintamente.

In contrario avviso invece andò la Corte di Lucca (3), la qua
considerò al riguardo:

« Attesochè per giudicare se una società commerciale possa v
nire colpita dalla tassa di famiglia o fuocatico, attribuita ai Comu
dall'art. 8 della legge 26 luglio 1868, n. 4513, convenga prima
tutto ricercare e stabilire l'indole giuridica di questa imposta pa
ticolare.

« Attesochè dalle relazioni e discussioni parlamentari, che prec
derono l'approvazione della menzionata legge, agevolmente si rile
che la tassa di famiglia o fuocatico, come speciale e locale,
intesa a provvedere ai bisogni dei Comuni, è una tassa personal
graduata per classi, destinata a colpire i redditi vergini di tribut
cioè, quelli non colpiti dallo Stato: — che si asside principa
mente sulla famiglia, per cui debbono essere chiamate a soppo
tarla solo le famiglie residenti nel Comune o che vi tengano ca
aperta mediante la dimora di persona, che le rappresenti, o
sia un immediato dipendente; — e che non è un' imposta pers
nale, stanziata in modo uniforme per fuochi e per capi, senza r
guardo alcuno alla fortuna e capacità produttiva del contribuent
ma stabilita in proporzione degli averi, si commisura in base al
agiatezza delle famiglie ed ha la sua incidenza, tanto sulla ricchez
fondiaria, che sulla ricchezza mobile, pur differenziandosi, quant
all' indole, dalle imposte che cadono sopra i redditi di questa du
plice ricchezza. E la giurisprudenza, nei suoi pronunziati sulla m
teria, svolgendo siffatti principii legislativi, ha ritenuto che ques
tassa, la quale prima basavasi sul numero materiale delle famigl
e dei fuochi, abbia mutato alquanto l'originaria indole sua, avend
oggi, per norma regolatrice della sua applicazione di fronte al
legge, la ricchezza della famiglia e dei singoli componenti di ess
e che la famiglia si ha ed esiste all'effetto dell'imposta, quando
sia una persona *sui juris*, sebbene non abbia figli e con altri co
viva, componendo una sola famiglia più persone *sui juris* solamen
quando, oltre ad abitare sotto il medesimo tetto e sedere alla stess

---

(1) Art. 2 Testo unico, 24 agosto 1877, n. 4021.

(2) Pareri del Cons. di Stato, 19 aprile 1869; e 24 aprile 1869 (*Riv. Amm*
XXVI, 719). — Vedi anche Cass. Firenze, 10 febbraio 1879 (*Annali*, XII
I, 1, 85).

(3) App. Lucca, 29 maggio 1878 (*Racc.*, XXX, I, 2, 668).

ıensa, abbiano comuni gli interessi, perchè allora la tassa deve ssere unica, com'è unico il patrimonio (1).

« Attesochè da ciò risulti come il criterio determinante la imonibilità di questa tassa, muovendosi dal soggetto investito, che la persona, partecipi ad un tempo dei due elementi della faıiglia e del patrimonio, sicchè ne siano colpiti i padri di famiglia uando il patrimonio e la fonte della relativa rendita sono coıuni cogli altri membri di essa, e ne sia pure colpito, oltre il apo, anche il membro convivente, quando questo abbia una sorente di rendita sua propria od un patrimonio particolare, e per lentità di ragione, comprenda non solo le persone fisiche ed inividuali, ma altresì si estenda alle persone ed ai corpi morali che bbiano un patrimonio per sè stante diverso e distinto da quello ei singoli che lo rappresentano, od al cui interesse *pro tempore* ompartecipano ».

Ma per vero non si sa dove vedere l' *identità di ragioni* che ersuase una tal decisione: per conchiudere all'imponibilità bisonerebbe potere scindere la formola della tassa data dalla legge, fare del fuocatico un' imposta sui patrimoni, come quella sulla cchezza mobile è imposta sui redditi; ossia snaturare completaıente il tributo.

E anche la Commissione del 1876 che pure diede della tassa una efinizione diversa da quella che ha, secondo noi, per la legge del 868, non andò sulla questione in avviso diverso. — « Si potrebbe per vventura sostenere, si legge nella Relazione, che non limitandosi tassa alla famiglia, dovesse pure estendersi agli enti morali, che uridicamente sono considerati come persone. Ma stante che gli ıdividui sono assoggettati a questa tassa non come tali, sì bene ıme formanti tante famiglie distinte, non parve congruo a tale ıncetto l'assoggettarvi parimenti gli enti morali, l'idea dei quali distacca troppo da quella di famiglia (2) ».

222. Concorde invece è la giurisprudenza nel ritenere che società commerciali non possono andare soggette a tassa: e in ıesto convengono persino gli stessi fautori dell' imponibilità dei ırpi morali.

E per vero, dubbio non potrebbe esistere in proposito. Quannque s' incontri una qualche divergenza fra gli scrittori ed i ımmentatori dei Codici, non che fra le decisioni dei nostri Triınali intorno al punto di stabilire se le società commerciali debbono ınsiderarsi e classarsi fra i corpi morali e le persone civili e giuri-

---

(1) Corte App. di Roma, 6 luglio 1877 (*Legge*, II, p. 56); Cass. Firenze, novembre 1877 (*Ann. di Giurisp. ital.*, XI, I, 524).

(2) *Relaz.* cit., p. 44.

diche (1), ciò non pertanto l'opinione del maggior numero e dei p autorevoli sta per la negativa, che è più conforme alla natu delle società commerciali da una parte, e meglio risponde al co cetto giuridico che delle persone morali dà l'art. 2 del Codi civile, quale emerge chiaramente dalla relazione della Commissio senatoria, sul primo libro del Codice stesso. — Fu infatti anc allora proposta e discussa la quistione se le società commerci dovessero noverarsi fra le persone morali e giuridiche, e ven deciso per la negativa. « Non si è creduto conveniente (sono parole di detta relazione) (2), di annoverare nel progetto, fra corpi morali legalmente ammessi nel regno, le società di con mercio, poichè essendo la loro costituzione ed essenza giuridi riconosciute e regolate dalle leggi commerciali, ed avendo cau e durata limitate al loro oggetto, è sembrato più congruo lasciarle interamente soggette alle norme del diritto commercia ed a speciali provvedimenti. Se fra le persone morali si faces menzione delle società commerciali, vi si dovrebbero pure me zionare le civili, che sono contratti od enti giuridici al pari de commerciali. I corpi morali di cui il Codice Civile dichiara la pe sonalità sono quelli che hanno per così dire uno scopo sociale una causa d'esistenza perpetua, od almeno indefinita ».

Del resto intercedono differenze sostanziali fra i corpi e perso morali e le società di commercio. I primi sono creazione del legge, la quale dirimpetto ad essi assume funzioni attributive giuridica soggettività, come nota la Corte di Appello di Parma, c dottamente esaminò la questione; le seconde sono la creazio della volontà personale dell'uomo, e la legge in relazione ad es esercita solo funzioni di semplice disciplina esteriore col detern

---

(1) Gravissima e dibattuta fu la questione se la società di commer costituisca una personalità giuridica per sè stante.

Stanno per l'affermativa il GIORGI (*Teoria delle obbligazioni secondo diritto italiano*, III, n. 129), il TEDESCHI (*Dissertazione sui corpi morali condo il principio della legge civile italiana*, n. 18), il BIANCHI (*Cor Elem. di Cod. civ. italiano*, I, 347). — Stanno invece per la negativa RICCI (*Corso teorico-pratico di dir. civ.*, I, n. 3), il PESCATORE (*Sul confron dell'art. 2 Cod. civ. e art.* 107 *Cod. comm.*; nel *Giornale della Leg* anno 1875, p. 65), il VIDARI (*Corso di diritto commerciale*, vol. II, n. 63 il FORLANI (*Sulle persone artificiali ossia giuridiche*, nell'*Archivio Giuridi* VI, p. 1). — Però gli scrittori che opinano per l'affermativa ritengono qu unanimemente che la qualità di persone giuridiche non si deve riconosce per piena e perfetta nelle società commerciali: e fanno quindi distinzio fra persone morali vere e proprie e persone semplicemente giuridiche enti giuridici, nella quale ultima categoria comprendono le dette socie

La dottrina in Francia considera le società di commercio quali perso morali, ed ebbe la censura del Toullier, che la giudica fondata su u confusione di idee (vol. XII, n. 82).

(2) *Relaz.* della Commissione Senatoria, p. 19.

ıare le modalità a cui deve questa creazione dell'uomo unifor-narsi, affinchè consegua certi fini giuridici.

Il corpo morale ha poi uno scopo eminentemente pubblico e per-ɔetuo, ed i singoli che *pro tempore* lo dirigono, l'amministrano, o /i compartecipano, esercitano una vera funzione sociale. La società ɔommerciale al contrario, per riguardo a ciascun socio conferente ıon è che una creazione tecnica ed amministrativa, un fatto con-rattuale diretto ad unico scopo privato e temporaneo, una fun-ione giuridica in una parola, intesa a conseguire quei fini che ɔgni singolo socio, lasciato a sè solo, non potrebbe raggiungere ɔ raggiungerebbe molto meno utilmente. Finalmente il corpo mo-rale ha diritti e doveri che sono propri di esso considerato in sè e per sè, ed ha un patrimonio che non si confonde con quello lei singoli, e che, al di fuori com'è della loro disponibilità, deve servire allo scopo pubblico e perpetuo cui è destinato; mentre ıella società commerciale i diritti e doveri collettivi si risolvono ıei diritti e doveri degli individui che la compongono, e quanto ıi beni ha luogo una vera comunione, per cui le proprietà sin-gole di coloro che le conferiscono si trasformano in un diritto di ɔomproprietà *pro indiviso,* ed il volere unanime degli associati ɔuò spingersi fino ad abusare di quella massa comune, e disporre ɔosì in definitivo delle sorti stesse della società.

Per ultimo, il concetto della collettività e della distinzione per-sonale della società dai soci, espresso nell'art. 77 del Codice di Commercio, oltrechè sta semplicemente ad indicare il criterio dif-ferenziale delle società commerciali vere e proprie dalle associa-zioni in partecipazione e dalle associazioni mutue, ha poi una portata molto ristretta, ed un significato essenzialmente diverso da quello di persona morale e giuridica.

Si noti infatti che l'art. 77 su riferito considera le società anzi-dette come enti collettivi, separati e distinti dalle persone dei soci, ma unicamente *nei rapporti dei terzi contraenti con le mede-sime,* mai rimpetto ai consoci, ossia ai soci di fronte alla società; e che lo scopo della creazione di questo ente collettivo, come ha anco ritenuto la giurisprudenza, non in altro si sostanzia che nel-l'avere il legislatore consacrato in formola di legge un'antica con-suetudine commerciale attributiva, nel caso di scioglimento della società, di un privilegio di prelazione ai creditori sociali di fronte ai creditori particolari del socio, il che produce unicamente l'ef-fetto di sospendere fino a tempo determinato e dipendentemente dalla tacitazione dei creditori della società, l'attuazione del diritto di comproprietà sulle cose sociali spettanti ai singoli soci (1).

---

(1) Cass. Torino, 30 dicembre 1874 (*Giornale dei Tribunali*, IV, 205), Cass. Torino, 26 febbraio 1875 (*Annali di Giur. It.*, IX, I, 126).

Per conseguenza è a concludere che, di fronte alle considerazioni svolte, la società commerciale costituisce una collettività giuridica di privati interessi avente, a certi limitati effetti, la parvenza d'una persona diversa dalle persone dei singoli soci; ma non è un corpo, nè una persona morale con patrimonio a sè e per sè, ed il fondo sociale non essendo diverso dal patrimonio dei singoli, questi soli rimangono l'unico subbietto attivo e passivo di diritti e di doveri. Sulle loro persone soltanto, e sul patrimonio loro si asside quindi la tassa comunale di famiglia o fuocatico, secondo i caratteri legislativi in essa superiormente rilevati; e la società di commercio od intrapresa industriale di cui quelle persone fanno parte, e per mezzo della quale ritraggono lucri, se può essere considerata come circostanza valutabile onde determinare il grado della loro agiatezza, e come criterio influente sulla misura della ripartizione della tassa, mai può assumersi qual base e fondamento speciale di una distinta imponibilità.

Questi principî insegnati dalla Corte di Lucca (1) sono quelli

---

E che questa sia la retta interpretazione da darsi al menzionato art. 77, risulta altresì a luce meridiana dalla discussione fattasi al Senato del Regno sul progetto di legge relativo alle società commerciali, che fu approvato nella tornata del 26 maggio 1875. In quell'occasione venne infatti proposto un emendamento all'art. 107 dell'ora cessato Codice di Commercio nel senso di sostuire le parole *persone giuridiche* a quelle *enti collettivi*, e di sopprimere le altre *rimpetto ai terzi*, ma tale emendamento fu con pieno accordo respinto. E dai dotti discorsi che determinarono tale deliberazione si rileva la netta e precisa distinzione che venne fatta fra persona giuridica ed interessi semplicemente collettivi, sociali, comuni, ma pur sempre spettanti a singole persone. Doveva conchiudersi, come fu conchiuso, che le società di commercio non potessero mai riconoscersi quali persone giuridiche; illustrandosi ed ampiamente confermandosi in tal guisa ciò che era stato dichiarato colla sopra citata relazione della Commissione senatoria sul primo libro del Codice civile, in rapporto alla disposizione contenuta nell'art. 2 del Codice stesso.

Atti Uff. Senato, Sess. 1874-75, pag. 1355, Tornata 29 detto, pag. 1381-86.

(1) Riportiamo ancora alcune considerazioni fatte sul proposito dalla Corte di Appello di Lucca (29 maggio 1878, *Racc.* XXX, I, 2, 668), la quale decise la questione in base al regolamento della Provincia di Lucca, notevole per la definizione molto confusa che diede della tassa di fuocatico:

« Attesochè il regolamento per l'applicazione della tassa di famiglia o di fuocatico del Comune di Scansano, deliberato dalla Deputazione provinciale di Grosseto, ed approvato previo parere del Consiglio di Stato, con regio decreto 21 giugno 1869, non abbia menomamente pregiudicato la questione in esame, ed in ogni modo debbano le vere disposizioni applicarsi in conformità della legge, ancorchè appariscano alla medesima contrarie.

« Attesochè il regolamento anzidetto nell'art. 2, dopo aver dichiarato che la tassa è ripartita *sopra tutti i capi di famiglia* soggiunga:

« Sono pure sottoposti alla detta tassa i possessori di beni mobili ed immobili, gl'impiegati, quelli che esercitano e traggono lucro da qualunque professione liberale, i negozianti, i banchieri, i *corpi morali*, i mercanti all'ingrosso e al minuto, gli artigiani, i locandieri, i trattori, gli osti, e *generalmente chiunque abbia uno stato qualunque o per ragione d'assegnamento personale o per ragione d'industria* », dalla quale locuzione non

della più costante giurisprudenza anche del Consiglio di Stato (1); il quale tanto più facilmente ammise la non imponibilità della tassa, in quanto partì dal principio generale, già da noi stabilito, che non solo le società commerciali, quali gli istituti industriali, di credito, ecc., ma tutti in genere gli enti morali propri o impropri non sono soggetti a tassa, come quelli che ripugnano al concetto dei *fuochi* e *famiglie* su cui l'imposta si basa: più particolarmente poi, e a molto miglior ragione, le società di commercio, in quanto i lucri provenienti dalle stesse, concorrendo a formare l'avere e l'agiatezza dei soci e degli azionisti, tra i quali vanno ripartiti, si andrebbe incontro ad una duplicazione dell' imposta, ove si tassassero anco complessivamente sotto il nome della società (2).

CAPO III.

Dove la tassa di famiglia è dovuta. La residenza e criteri per determinarla.

223. *La tassa di famiglia è di natura* personale. *Luogo in cui la tassa è dovuta.*
224. *Non è dovuta che in un solo Comune, per quanto le persone o le famiglie possano per qualche tempo trovarsi in Comuni diversi.*

---

altro si rileva che oltre i capi di famiglia sono investite dalla tassa anco tutte le persone *sui juris* che non siano capi di famiglia, ma che esercitino un'industria qualunque, dalla quale ritraggano lucro, e che ne sono pure colpiti i corpi morali, cioè le persone morali e giuridiche aventi un patrimonio a sè e per sè.

« Nè possa obbiettarsi che nell'aggiunta finale generica, « chiunque abbia uno stato qualunque, o per ragione d'assegnamento personale, o per ragione d'industria » debbano ritenersi necessariamente comprese le società di commercio, imperocchè quell' aggiunta non fa che designare in forma riassuntiva e sintetica le persone precedentemente enumerate, e si riferisce in particolar modo alle persone fisiche, ciò chiaramente emergendo dalle parole *chiunque, assegnamento personale e ragione d'industria*; e tale deve essere stata pure l' interpretazione data alle disposizioni del citato regolamento del Consiglio di Stato, che poco tempo innanzi aveva stabilito la massima dell'esclusione delle società di commercio dall' imposta in quistione.

« Attesochè in ogni modo qualora volesse darsi a siffatta enunciazione finale del detto regolamento un'interpretazione comprensiva delle società commerciali, il regolamento stesso come atto del potere esecutivo posto in essere senza una speciale delegazione di pieni poteri fatta dal Parlamento, sarebbe nel caso a dichiararsi incostituzionale ed ineseguibile perchè contrario all' indole giuridica della tassa in esame risultante dai caratteri essenziali ad essa attribuiti dalla rammentata legge del 26 luglio 1868 ». Cass. di Firenze, dec. 20 marzo 1873, *Annali di Giurisprudenza Italiana*, VII, 1, 153; Cass. di Torino, decisione 27 luglio 1876, X, 2, 231; *idem*, decisione 19 gennaio 1878, XII, 1, 100).

(1) Parere Cons. Stato, 24 aprile 1869 (*Riv. Amm.*, XXVI, 718).

(2) La *Giurisprudenza del Consiglio di Stato*, anno I, pag. 252, in nota, Roma 1875.

225. *La tassa è commisurata sulla rendita senza distinguere tra i redditi che si ricavano nel Comune dove è imposta la tassa, e quelli che si ricavano altrove.*
226. *Nel concorso di più sedi di una famiglia, quale dovrà essere preferita agli effetti della tassa? — Domicilio, residenza, dimora — Giurisprudenza.*
227. *Necessità di stabilire un criterio uniforme al riguardo. Deve essere desunto dalla legge e sottratto all'arbitrio dei regolamenti provinciali.*
228. *Questo criterio deve essere unicamente la* residenza.
229. *Progetto del 1876.*
230. *Caratteri della residenza. È sempre una questione di fatto.*
231. *Se possa esistere una presunzione* juris et de jure *della residenza oppure* juris tantum. *Il* registro di popolazione.
232. *Presunzione di residenza che deriva dalla mancanza di reclamo contro una prima iscrizione nei ruoli della tassa.*
233. *Contro questa presunzione è però sempre ammessa la prova contraria*
234. Quid juris *quando alcuni membri di una stessa famiglia abbiano residenza in un Comune, ed altri in altro?*
235. *Concorso di più residenze in una persona o famiglia. Quando una residenza* escluda *l'altra, e quando la* completi.
236. *Criterio per determinare in quest' ultimo caso, in quale delle due residenze sia dovuta la tassa. Elementi che in questo caso può dare il concetto del domicilio.*
237. *Qual sia l'autorità competente a decidere, nel conflitto fra più Comuni in quale fra le varie residenze di un solo contribuente deve pagarsi l'imposta.*
238. *Le controversie sulla residenza sono di competenza dell'autorità giudiziaria.*

223 La tassa di fuocatico è imposta eminentemente personale: lo è nella sua sostanza e nella sua applicazione, nella sua storia, nello stesso suo nome. Essa non colpisce la rendita direttamente, ma le persone in quanto hanno una rendita minore o maggiore: ed una prima conseguenza di tale principio è che la stessa deve essere pagata, non nel luogo, ove si trovano i cespiti da cui la persona o la famiglia trae i suoi redditi, ma bensì nel luogo dove si trova la persona o la famiglia medesima: tutto all'opposto di ciò che avviene per la tassa di esercizio, dovuta invece là, dove semplicemente si trova la rivendita o l'esercizio.

224. Quindi, mentre un criterio affatto materiale ed esteriore determina quale sia il luogo, dove si deve pagare la tassa d'esercizio, più complicato invece è quello che dovrà servire per determinare il luogo, in cui è dovuta quella di fuocatico. Altra differenza sostanziale fra le due tasse sta pure in ciò, che più tasse di esercizio possono essere dovute da una stessa persona, secondo che più siano gli esercizi o le rivendite in Comuni diversi ed anch

nello stesso Comune; ma la tassa di famiglia non può essere dovuta che una sola volta e in un solo Comune, appunto perchè essendo personale, l'elemento imponibile non può essere che unico e inscindibile come la persona, per quanto essa possa abitare in Comuni diversi.

225. Altra conseguenza del carattere personale della tassa è ancora questa, che, cioè a formare il giudizio sul vero stato di agiatezza del contribuente vuolsi avere considerazione a tutte le forme di rendita mobiliare ed immobiliare, senza distinzione tra quelle, che si ricavano nel Comune, dove è imposta la tassa, e quelle, che si ricavano negli altri Comuni, come espressamente stabilì la giurisprudenza del Consiglio di Stato (1). Il che non è che un corollario e una conferma al tempo stesso del principio stabilito, che la tassa deve essere *unica*, e una stessa persona non può essere sottoposta a tassa contemporaneamente in Comuni diversi.

226. Dove la persona o la famiglia ha la sua sede, ivi dovrà dunque pagare la tassa di fuocatico: nessuna difficoltà pertanto nell'applicazione può occorrere, quando la persona o la famiglia non abbiano che una sede sola ed abitino costantemente nello stesso Comune. Ma che dovrà dirsi, quando alternativamente la persona e la famiglia abitassero in Comuni diversi?

L'uomo, più facilmente in oggi che non pel passato, per le agevoli e rapide comunicazioni da luogo a luogo, rese più agevoli ancora per la rivendicata unità nazionale, può avere in un luogo la sua dimora, la sua residenza, il suo domicilio; ma può avere, se non più domicili, più dimore e più residenze in luoghi diversi. Nel concorso di più sedi, posto che una sola deve essere la tassa, quale sede avrà la preferenza? Sarà lecito al contribuente di sceglierla egli stesso, o dovrà subire quella designazione, che fra le varie sedi sarà fatta dai relativi regolamenti?

Fu certamente anche grave lacuna nella legge la mancanza di un criterio inderogabile a questo riguardo, tanto più grave perchè dovendo la tassa essere esclusivamente *unica*, era pericoloso e incoerente lasciare solo anche supporre che le singole Deputazioni provinciali potessero stabilire esse questo criterio, che, potendo benissimo essere diverso da luogo a luogo, avrebbe reso possibile che una persona stessa avesse ad essere richiesta di più tasse in luoghi diversi, secondo che in alcuni si richiedesse l'estremo del domicilio, in altri quello della residenza, o in altri finalmente quello della semplice dimora.

E disformi davvero furono le norme, che si seguirono in pratica

---

(1) Parere 19 aprile 1869 (*Giurisp. Cons. di Stato*, I, 252).

per la definizione della sede, nella quale doveva essere sottoposto a tassa il contribuente.

Così la tassa di fuocatico o di famiglia nei Comuni della Provincia di Venezia devesi pagare nel Comune, in cui il contribuente ha i suo stabile domicilio (1). E la giurisprudenza, accettando una tal definizione, stabilì di coerenza che, nel dubbio, dovesse presumers per domicilio quello ove la persona ebbe i natali (2).

Il Consiglio di Stato, in un suo parere, adottato dal Ministero stabilì che la tassa di fuocatico dovesse colpire le sole famiglie che hanno domicilio e dimora nel Comune (3).

La stessa tassa, a termini del regolamento provinciale di Firenze (4), è dovuta da coloro, che hanno *domicilio nel Comun* che la impone; a meno che trattisi di *impiegati di pubbliche amministrazioni*, pei quali basta la residenza (5).

Altri regolamenti ed altra giurisprudenza stabilirono invece ch bastasse agli effetti della tassa la semplice residenza (6). E altre volt si volle che la residenza dovesse essere abituale e dovesse essere determinata giusta quanto è stabilito all'art. 16 del Codice civile (7) Si stabilì che non potesse essere soggetto a tassa, chi non ha domicilio, nè dimora in un Comune, sebbene vi possegga dei fondi (8)

Si dubitò poi a quale autorità spettasse la decisione sulle controversie suscitate circa l'attribuita residenza di una famiglia in un più che in altro Comune, se cioè, all'autorità amministrativa esclusivamente od anche alla giudiziaria (9).

E basti questo riassunto a dimostrare la grande incertezza a riguardo.

227 È evidente la necessità di stabilire in proposito un criterio uniforme e di massima: la legge, che ha voluto, come si de

---

(1) Art. 1 del R. Decreto 20 giugno 1870 (*Legge*, ann. 1877, II, p. 142)

(2) Corte App. di Venezia, 11 luglio 1876 (*Legge*, II, 142, ann. 1877).

(3) Parere del Cons. di Stato, 9 maggio 1871, n. 1339-760, dal Minister adottato (*Riv. Amm.*, anno 1871, p. 423).

(4) R. Decreto 7 luglio 1869 (*Riv. Amm.*, anno 1875, p. 251).

(5) Corte App. di Firenze, 1 dicembre 1874 (*Annali*, IX, II, 49).

(6) Cons. di Stato, 10 febbraio 1869 (*Giurisp. del Cons. di Stato*, I, 252)

(7) Cons. di Stato, 10 febbraio 1869 (*Giurisp. del Cons. di Stato*, I, 253)
La residenza nel Comune, presa per base dell'applicazione della tass di famiglia, va intesa nel senso spiegato nell'articolo 16, al. 1 del Codic civile, cioè di *dimora abituale*.

Epperciò a provare il trasferimento della residenza non basta la dichiarazione fattane al Municipio, nè il reale trasferimento della *dimora*, ma necessario stabilire concludentemente che questa dimora è divenuta *abituale* Cass. Torino, 23 giugno 1883 (*Giurispr.*, ann. 1883, fasc. 41).

(8) Cons. di Stato, 9 maggio 1871 (*Man.*, X, 188).

(9) Vedi *Giurisp. del Cons. di Stato*, I, 253.

sume dal suo spirito, che la tassa fosse *unica*, commisurata sul patrimonio di *tutta* la famiglia, da qualunque cespite provenisse la rendita e in qualunque luogo fosse situato il patrimonio, non poteva permettere che in una Provincia si avesse un criterio ed altro in un'altra, di guisa che chi avesse la sua residenza in una Provincia e altrove il domicilio, potesse rimanere sotto l'impero di due regolamenti contradditorî, che lo sottoponessero a tassa in ambedue i luoghi; e si potesse anche solo incorrere nel pericolo del duplicato di una tassa, che appunto ha più spiccato il carattere della unicità, tanto che in essa molti economisti vagheggiano tuttora il tipo dell'imposta unica.

È dunque necessario anche qui, nel laconismo eccessivo della legge del 1868, rintracciare la definizione della sede, come già dalla legge si derivò la definizione della famiglia, agli effetti della tassa.

228. La parola *fuocatico* rappresenta un concetto tutto di fatto: la casa, il fuoco, il lare domestico, indipendentemente da qualunque astrazione o finzione giuridica. Si deve escludere pertanto che la sede possa essere eclusivamente determinata dal *domicilio,* il quale rappresenta non una cosa, ma un'idea; un'importante finzione giuridica di procedura amministrativa, giudiziaria e politica, ma che deve essere estranea al concetto fiscale della tassa.

Del resto fu già stabilito che alla tassa di fuocatico sono pure soggetti, come è rigorosamente giusto, anche gli stranieri. Ma in qual modo sarebbe ciò possibile, nella maggior parte dei casi, se si richiedesse, nella loro permanenza in un Comune italiano, non il fatto della residenza, ma l'intenzione di un domicilio?

Le controversie e i dubbi, in ordine al domicilio, sono dal Codice civile risoluti da un'altra finzione giuridica: quella cioè, per cui nel dubbio accennato, si presume che la persona abbia il domicilio di origine. Ma la sapiente finzione del diritto comune quale importanza avrebbe nel tema fiscale dell'imposta, e quale elemento di *equità* porterebbe nell'applicazione e distribuzione dell'aggravio?

Di più: se realmente dovesse essere il domicilio il criterio, che si cerca, non vi sarebbe ragione per distinguere fra domicilio e domicilio. E in tal caso, se si dovesse accettare il domicilio elettivo, dove ne andrebbe, oltrecchè la giustizia, l'interesse stesso della finanza? Il contribuente sarebbe esso in diritto di scegliere il luogo, dove avesse a pagare la tassa: e il ricco, lo sfondato proprietario della città, dove il limite massimo, la più alta categoria della tassa, importerebbe un tributo considerevole, eleggerebbe facilmente domicilio nell'ultimo comunello del Regno, dove il *maximum* della tassa, la più alta categoria, non oltrepasserebbe la somma di ben poche lire.

Eppure giustamente, come si vedrà in appresso (1), la giurisprudenza ha stabilito che il luogo, dove si deve pagare la tassa, non è dove piaccia all'arbitrio del contribuente (nè, aggiungiamo noi, del Comune o della Provincia), ma in quel luogo, che è indeclinabilmente stabilito, non dalla dichiarazione, ma dai fatti liberamente compiuti dal contribuente stesso.

La parola *fuocatico* include necessariamente, non l'idea di un rapporto giuridico, ma di un fatto materiale: ma questo fatto deve avere un carattere di permanenza, di continuità, come indica il concetto del *fuoco*, il più antico simbolo della stabile convivenza civile. Non deve dunque parimente essere la semplice dimora in un luogo quella che basti a determinare l'imponibilità del tributo.

Se ciò fosse, si cadrebbe nell'eccesso opposto di quello lamentato quando si prendesse per criterio il domicilio: starebbe nell'arbitrio, non più del contribuente, ma dell'amministrazione, di colpire la persona là, dove crederebbe più utile nell' interesse fiscale della finanza. E così il facoltoso possidente, che rinuncia agli agi della città per dedicarsi tutto alla campagna, e che in compenso dei minori vantaggi pubblici, di cui gode, ha diritto ad essere tassato colla modesta tariffa del suo Comune di campagna, solo che qualche volta entrasse in città e vi dimorasse alcun tempo, correrebbe rischio di vedersi trasferito dal ruolo dei piccoli contribuenti del piccolo Comune a quello degli abitatori della città.

Ma se nè il concetto del domicilio, nè quello della dimora possono dare il criterio per giudicare quale sia la sede della persona e della famiglia, per esclusione è necessario convenire sia quello della residenza, definita dal Codice per la « dimora abituale » in un dato luogo (2): unico criterio, che, del resto, sfugga a tutti gli inconvenienti, che si riscontrano negli altri, e che risponda in modo preciso al senso tutto pratico e positivo contenuto nella formola della tassa « di fuocatico o di famiglia ».

229. E anche a questo riguardo invochiamo volontieri l'autorità della Commissione parlamentare, che nel 1876 studiò la riforma dei tributi (3); la quale, su questo particolare, interpretò proprio correttamente la natura della tassa, e quel che più importa, avuto riguardo all'indole del presente studio di diritto positivo, la portata delle disposizioni contenute nella legge del 1868.

Nel progetto della stessa Commissione fu formalmente stabilito che alla tassa di famiglia sono soggette le *famiglie residenti* ne

---

(1) Vedi *Le imposte com.*, questo *cap.*, n. 231.
(2) Art. 16 Cod. civ.
(3) *Relazione* della Commissione, p. 42.

Comune (1). Nel che predominano due principii: 1° che la tassa colpisce l'intiera famiglia, anzichè il solo capo di essa od altro dei suoi membri individualmente preso; 2° che la tassa è dovuta nel Comune, dove la famiglia ha la sua dimora abituale, ancorchè ivi non abbia il proprio domicilio.

« Il primo dei quali principii accoppia l'utile dei contribuenti a quello della finanza municipale; imperocchè, se la tassa non si applica isolatamente ad alcuna delle persone componenti la famiglia, ma sì bene a tutte quante, ne viene, dall'un lato, che esse non devono pagare fra tutte che una sola quota, mentre dall'altro, ciascuna dev'essere tenuta in solido a garantire l'eseguimento d'una obbligazione, che pesa su tutte egualmente, come è prescritto nell'ultimo paragrafo dell'art. 17; nè la disposizione del paragrafo 1° dell'art. stesso deroga punto a questo principio, mirando solo ad agevolare la formazione dei ruoli e la riscossione della tassa.

« Il secondo dei detti principii, ossia quello della residenza, risponde meglio del domicilio all'indole di questa tassa, che ha il suo fondamento razionale nei vantaggi, che si ricavano dal Comune, ove si abita, e serve di titolo per chiamare a contributo eziandio i ricchi stranieri, che, senza cambiare domicilio, accorrono a risiedere in Italia, vaghi del nostro cielo incantevole e dei nostri preziosi monumenti » (2).

230. È poi impossibile dare della residenza una definizione diversa da quella data dal Codice civile « dimora abituale »: quindi necessariamente tutto si risolve in una questione di fatto, che sfugge all'arbitrio e all'indagine di qualunque volontà contraria in chi liberamente estrinseca il fatto stesso della residenza.

Quindi poco importerebbe che un contribuente, nell'intento di eludere la legge e sottrarsi all'obbligo della tassa, trasportasse la sua semplice dimora in altro luogo, e corroborasse un tale fatto colla doppia dichiarazione di mutato domicilio, a sensi del Codice civile: data per criterio la residenza, consimili artifizi non possono avere presa contro la legge.

E se l'interpretazione migliore, secondo il giureconsulto romano, è quella che *magis vitio caret*, certamente l'interpretazione data ha questo pregio, in confronto a tutte le altre.

Basti accennare alle numerose e sottili investigazioni giuridiche, cui dovette ricorrere la Cassazione Fiorentina, che ammette doversi dal luogo del domicilio determinare l'imponibilità della tassa, per chiudere la via a che con simulati e artificiosi cambiamenti di domicilio taluno potesse sfuggire all'imposta o contribuire più ad uno

(1) Art. 10 citato progetto.
(2) *Relaz.* cit., ivi.

che ad altro Comune, secondo che nell'uno o nell'altro maggiore minore fosse la tariffa; facendone, volta a volta, ora una controvers di fatto, ora una questione di diritto. E così decise: che, conform mente a quanto stabilisce il Codice civile, anche agli effetti del tassa di fuocatico, il cambiamento del domicilio (che può emerge tanto dalla *doppia dichiarazione*, quanto da *altro fatto*, cl valga a dimostrarlo), deve risultare sempre dal simultaneo concor delle due condizioni essenziali: l'*intenzione* e il *reale trasfer mento della residenza;* — che però, nonostante la esistenza del *doppia dichiarazione*, il domicilio non si ritiene cambiato, non concorre altresì il *reale trasferimento della residenza;* - che, in ogni modo, si possono provare con testimoni le circ stanze e i fatti, onde emerga il concetto che la *doppia dichiar zione*, per il cambiamento del domicilio, è stata fatta con *sim lazione;* ossia allo scopo di sfuggire la più grave tassazione loca nel Comune del domicilio abbandonato; — che finalmente, n caso speciale, che taluno sia egualmente provvisto di beni in d luoghi e non dimori più frequentemente nell'uno che nell'altro, sola sua *intenzione* vale a determinare ove abbia il domicilio (1

---

(1) Cass. di Firenze, 18 giugno 1874 (*Riv. Amm.*, XXV, 319 e seg.). Riproduciamo la detta sentenza, anche perchè, con diversi principii, r conferma la regola, già da noi stabilita, che in nessun modo è lascia all'arbitrio del contribuente o del Comune di fissare il luogo, ove la tas può essere imposta o pagata: è sempre un criterio esteriore e non n dominio della volontà, ma dei fatti quello, che deve assumersi come dire tivo nella materia.

« La Corte, ecc. — Ritenuto *in fatto:* — Che la Deputazione provincia di Firenze, nel 30 agosto 1872, respingendo il ricorso del march. Vivian proposto contro una deliberazione del Consiglio comunale di detta Citt lo dichiarò tenuto a pagare in questo Comune la tassa di famiglia per g anni 1869-70;

« Che il Viviani citò il Sindaco di Firenze al Tribunale e chiese dichi rarsi non tenuto al pagamento della tassa, per avere, già da assai temp e fino dal 1865, trasferto il suo domicilio nel Comune di Greve; e il Tr bunale accolse la domanda;

« Che la Corte d'Appello, prima di pronunziare in merito, ammise Comune a provare, a mezzo di testimoni: 1° Che il Viviani, per circa mesi dell'anno, dimora, con tutta la sua famiglia, in Firenze, nel suo pa lazzo, in via dei Tornabuoni; 2° Che gli altri 4 mesi dell'anno, e nei soli tempi della villeggiatura, li passa alla sua villa, nel Comune di Greve 3° Che questo sistema non è punto dissimile da quello, che il Viviani te neva prima del 1865; 4° Che anche durante i quattro mesi di villeggiatur il palazzo di Firenze non rimane mai chiuso, e quivi il Viviani tiene con tinuamente aperto lo scrittoio di tutta la sua amministrazione patrimoniale diretta dal suo maestro di casa e da diversi impiegati;

« Sul ricorso del Viviani;... ha considerato che secondo l'art. 17 del Cod. ci due sono le condizioni essenziali per operare il cambiamento del domicili cioè il trasferimento della residenza in un altro luogo e la intenzione d fissare quivi la sede principale dei propri affari ed interessi. Quindi, nè fatto del trasferimento disgiunto dall'intenzione, nè l'intenzione disgiunt dal trasferimento valgono a produrre cambiamento di domicilio;

E la Corte di Appello di Firenze in altra causa, ribadì ancora il principio che, a stabilire il *cambiamento del domicilio*, e quindi il diritto nel nuovo Comune di imporre il cittadino per la tassa di famiglia, occorre il concorso di tali e determinati fatti, i quali in modo convincente dimostrino la volontà nel cittadino di mutare *il domicilio*, istituto del tutto diverso della semplice *residenza* o *dimora* (1).

231. La residenza è un concetto di fatto che sfugge a tutte le formole e astrazioni giuridiche; ma non può dubitarsi che, anche come sola questione di fatto, può presentare difficoltà gravi, pur prescindendo dall' ipotesi di simulazioni da parte dei contribuenti.

Si domandò se era possibile trovare un mezzo di evitare questi inconvenienti, e si sostenne che un tale intento si potrebbe con-

---

« Che se per lo stesso art. 17 l'intenzione si prova colla doppia dichiarazione, fatta all'uffizio dello stato civile del Comune, che si abbandona ed a quello del Comune, in cui si fissa il domicilio, ciò non basta per dire che il domicilio è cambiato, ma conviene provare che il fatto posteriore è stato conforme alla manifestazione della volontà. Ora, il Comune di Firenze, volendo constatare in fatto che il march. Viviani, malgrado quelle dichiarazioni, in nulla ha cambiato nelle sue abitudini, proseguendo a passare la più gran parte dell'anno nel suo palazzo in città, ed i soli mesi della villeggiatura nell'altro Comune di Greve, mirava evidentemente a provare il suo assunto, che, cioè, le dichiarazioni del marchese di voler cambiare di domicilio furono, fin da principio, fatte simulatamente (*per mendacium*), all'unico oggetto di *sottrarsi ai maggiori carichi*, che gravano i municipali della città di Firenze; o per lo meno mirava a distruggere quell'argomento, che il marchese stesso pretendeva desumere dal fatto di una dimora *uguale* nell'uno e nell'altro luogo.

« Considerando che all'ammessibilità di questa prova, per mezzo dei testimoni, non facevano ostacolo i due certificati emessi dal Sindaco di Greve e dallo stesso Sindaco di Firenze nella loro qualità di uffiziali pubblici. E invero: le cose contenute in detti documenti altro non erano che attestazioni di ciò che risultava dai registri dei rispettivi Comuni, in conseguenza delle prime dichiarazioni del Viviani di volere abbandonare il domicilio di Firenze e trasferirlo a Greve. Ora, quante volte si diceva simulata questa dichiarazione, non poteva negarsi la prova proposta.....;

« Considerando che il divieto della *prova testimoniale*, scritto nell'articolo 1341 del Codice civile, riguarda le *convenzioni*, nè può estendersi alla prova di puri fatti, quali sono quelli contenuti nei capitoli ammessi ;...

« Considerando che la Corte d'Appello, essendosi limitata ad ammettere una prova, nulla toccando nel merito, non ha potuto violare il principio di diritto, che ove taluno sia egualmente provvisto di beni in due luoghi, non dimori più frequentemente in questo che in quello, la sola sua intenzione valga a determinare ove abbia il domicilio. « *Si quis instructus sit duobus locis aequaliter, neque hic quam illic minus frequenter commoretur, ubi domicilium habeat existimatione animi esse accipiendum* (Legge 27, § 2, Dig. *Ad Municip.*). Che anzi la sentenza stessa dimostrò di ritenere la verità di questo principio, quando ammise il Comune a provare che il marchese Viviani dimorava più in Firenze che a Greve; — Perciò rigetta, ecc. »

(1) Corte d'Appello Firenze, 1 dicembre 1874 — Coniugi Lampuri contro Comune di Jucocchio.

seguire mettendo per condizione dell'imponibilità la residenza *accertata mediante l'iscrizione nel registro di popolazione.*

A termini della legge 20 giugno 1871, e del regolamento 4 aprile 1875 pel censimento del regno, e per la formazione del registro di popolazione, ogni capo di famiglia è obbligato a fare per sè e per tutte le persone seco lui conviventi, la dichiarazione all'ufficio comunale di quel Comune nel quale intende fissare la sua residenza, e di fare la dichiarazione di abbandono di tale residenza, se vuole stabilirla altrove; il Comune poi ha il diritto di eseguire le iscrizioni d'ufficio di quelle famiglie che gli risultassero avere dimora nel suo territorio e che non avessero fatto la prescritta dichiarazione, comminando ai trasgressori una multa non maggiore di lire 30. Il procedimento contravvenzionale per la omessa denuncia e per l'applicazione della multa viene esperito davanti il Pretore Urbano, e in appello da questi alla Corte di Cassazione, i cui giudicati stabiliscono definitivamente il fatto della residenza, o non, nel Comune.

Si propose di utilizzare l'istituto del registro di popolazione per farne la base dell'applicazione della tassa di fuocatico, e ricavarne quindi la presunzione *juris et de jure* della residenza, elemento che sarebbe così stato sottratto ad ogni controversia per quanto riguarda l'imposizione della tassa.

Con ciò, si disse, il Comune, nel quale venisse applicata la tassa di famiglia, avrà il mezzo certo di colpire tutti coloro che hanno nello stesso fissato la loro residenza, e le controversie a questa relative non potranno più nascere dall' applicazione della tassa, ma solo per l' iscrizione della famiglia nel registro della popolazione (1).

Una tale proposta però, ragionando *de jure constituto*, non è discutibile, poichè il dichiarare di pien diritto la residenza agli effetti della tassa, in base al registro di popolazione, è concetto che esorbita dallo scopo e dall'intendimento del legislatore nello stabilire l' istituto del detto registro, e d' altra parte priverebbe il contribuente di uno dei più gravi e perentorî motivi di reclamo quando, per una ragione qualunque, la propria residenza di fatto risultasse diversa da quella constante dal detto registro.

E nemmeno nel campo del diritto costituendo parrebbe accetta-

(1) Tale sistema fu caldamente propugnato dal Municipio di Genova nella « Relazione della Commissione istituita dal Consiglio comunale nell' adunanza del 7 novembre 1876 per riferire intorno al progetto di legge per il riordinamento del sistema tributario dei Comuni e delle Provincie compilato dalla Commissione eletta con R. Decreto 12 marzo 1876 ». - Facevano parte di quella Commissione gli on. Avv. Luigi Centurini, Alessandro Barabino, Avv. Enrico Bixio, Prof. Gerolamo Boccardo, Avv. Stefano Castagnola: Nicolò Gennaro, *Segr.*

ile un sistema che, oltre a violare la giustizia, sostituendo una .nzione a un fatto, e una presunzione *juris et de jure* alla prova el fatto stesso, non toglierebbe alcuno degli inconvenienti lamenati, poichè in fondo ad altro non approderebbe che a far mutare i nome alla controversia. Non si avrebbero più opposizioni al'iscrizione nel *ruolo,* ma opposizioni alle iscrizioni nel *registro:* l che è sostanzialmente lo stesso, con l'aggiunta che si sottrarebbe alla giurisdizione delle autorità competenti la conoscenza .i uno dei requisiti sostanziali della tassa, e di una questione tutta li merito.

Gravi inconvenienti tutti; più gravi ancora se si consideri che e iscrizioni nel registro di popolazione possono e devono farsi .nche di ufficio. E dove andrebbe allora l'inviolabile principio che e imposte devono essere stabilite in contraddittorio col contriuente?

Però mentre nè in diritto positivo, nè nel diritto costituendo, i potrebbe fare adesione al proposto sistema in tutto il suo rigore, leve certamente riconoscersi che come induttivo di presunzione *uris tantum*, sarebbe invece accettabile e non ripugnante nemneno alla legge attuale: ed anche così limitato, potrebbe dare beefici e pratici risultati, poichè mentre da una parte semplificheebbe ai Comuni e alle Commissioni le operazioni di accertamento, ion escluderebbe i contribuenti dalla prova dei fatti, qualora uesti fossero in opposizione alle risultanze del registro.

232. Un' altra presunzione di residenza ha stabilito la Cassaione di Torino, e che deriva dall'avere il contribuente precedenemente accettata l'imposizione del fuocatico, ammettendo così il atto della residenza.

E riproduciamo i termini dell'importante decisione:

« Considerando, che il ragionamento, in base al quale la Corte li Parma, confermando la sentenza del tribunale, è venuta a tener ferma l' iscrizione del Campolonghi sul ruolo della tassa di famiglia in Parma per gli anni 1878 e 1879, consta di due parti egualmente essenziali: coll' una la Corte facendo suo proprio il rilievo dei primi giudici d' avere il Campolonghi riconosciuta legittima la propria iscrizione sulla matricola e sul ruolo dell'anno 1877, e rimarcando altresì che esso si è reso attore per ritenere la rivocazione delle decisioni amministrative, le quali avevano respinto la di lui domanda di cancellazione dalla matricola li quella tassa, afferma sorgerne a carico del Campolonghi l'onere di provare che non conserva più in Parma la residenza, o quel che torna allo stesso, l'ha trasferita in altro luogo: coll' altra parte poi la Corte tenendo presente il disposto dell' art. 16 del Codice civile, al quale naturalmente si riferisce l'art. 1° del rego-

lamento speciale per l'applicazione di detta tassa nel Comune d
Parma, il quale impone la tassa a tutte le famiglie non indigen
che abbiano la loro residenza nel Comune, si fa ad osservare, ch
per dimostrare di aver trasferito la propria residenza da Parm
a Collecchio, non basta al Campolonghi stabilire che colà abbi
fatto dichiarazione di trasportarvi la residenza, e che vi si sia n
fatto recato colla propria famiglia, ma deve ancora concludent
mente provare che vi si è trattenuto abitualmente; e prendend
dappoi ad esaminare i documenti, mercè i quali esso Campolonghi
avvisa d'aver giustificato cotesti estremi del proprio assunto, di
nettamente; che non gli è riuscito, a fronte massime del fatto, ch
pone parimente in rilievo, d'avere lui in Parma una casa d'ab
tazione con grandioso negozio di varii generi, ed una important
fabbrica di liquori.

« Considerato che avanti tutto è mestieri riconoscere, com
l'affermazione dei giudici del merito, d'essere a carico d
Campolonghi il provare d'aver trasferito la propria residenza d
Parma a Collecchio, nulla ha in sè che contraddica al principi
generale sancito nell'art. 1312 del Codice civile, di cui si denunzi
la violazione. Trattavasi invero non di chi reclamasse contro un
prima iscrizione sulla matricola o sul ruolo della tassa, ma sì d
un contribuente antico, il quale veniva a sostenere che la su
iscrizione, stata per gli anni anteriori al 1878 legittima, tale pi
non poteva aversi per il detto anno e successivo.

« Ora, in siffatta condizione di cose, esso Campolonghi era colu
che poneva un fatto determinato, il trasferimento della sua res
denza da Parma a Collecchio, a base del suo assunto di voler can
cellato il suo nome dalla matricola e dal ruolo di Parma; er
quindi troppo naturale che a lui venisse di tal fatto addossata l
prova;

« Che lo stesso tenore poi delle considerazioni dei giudici de
merito in succinto sopra riferite, serve a dimostrare come fuor
di proposito si faccia loro l'addebito di aver confuso gli elemen
onde consta la residenza con quelli che costituiscono il domicili
secondo la legge, e così violato gli articoli 16 e 17 del Codic
civile, insieme all'art. 1° del detto regolamento. La Corte, infatt
unicamente preoccupata di ricercare quali fossero gli elemen
giuridici della residenza presa di mira dall'art. 1° del regolament
disse, facendo capo al primo alinea dell'art. 16 del Codice civile
che essa consiste nella dimora che taluno abitualmente tenga i
un determinato luogo, e da ciò dedusse la necessità pel Campo
longhi di provare che codesta circostanza dell'abitualità fosse con
corsa in quella dimora, che asseriva di avere nel gennaio 187
posta in Collecchio; e l'art. 17, inteso a stabilire i modi in cui s

uò dare la prova che col fatto del trasferimento della residenza ı un dato luogo sia concorsa l'intenzione di fissarvi la sede prinipale dei propri affari, dando così luogo ad un cangiamento di omicilio, non si vede punto menzionato nella parte razionale ella sentenza.

« Ora, se non si può disconoscere che il ragionamento dei giuici del merito non è stato menomamente influenzato dai criteri egolatori del domicilio, considerandolo come istituto del tutto di.into dalla residenza, è mestieri convenire che i concetti da essa sternati intorno alla residenza rispondono esattamente ai principî ı proposito sanciti dalla legge civile, a cui l'art. 1° del regolaıento ha voluto richiamarsi: essendo per sè troppo manifesto, ıe coll'avere detto, che la residenza è nel luogo in cui la perına ha la dimora abituale, la legge ha voluto che si prendesse nicamente in considerazione il fatto della dimora, tuttavolta che presentasse accompagnato da tali aggiunti che valessero a costiıire l'abitualità del soggiorno in quel dato luogo; e che non possa ındi esercitare in simile indagine influenza di sorta, la dichiaızione che l'interessato abbia fatto, anche nella forma la più sonne, la quale solo acquisterà importanza quando il fatto sia ve.ıto a confermare la intenzione in pria manifestata, e a dimorare che veramente la nuova dimora ha assunto il carattere ·ll'abitualità, e così indotto cangiamento di residenza » (1).

233. Ma però, come risulta dai termini della citata decisione, la precedente acquiescenza è una presunzione *juris* di residenza, ›n è però nemmeno essa *juris et de jure;* e non esclude, anzi nmette la prova contraria. E così colui che non reclamò contro prima sua iscrizione nel ruolo della tassa di famiglia del Coune, può farsi successivamente a domandare la sua cancellazione ıpugnando di averci mai avuto quella residenza, per quanto già ›bia col fatto riconosciuta legittima l'anteriore sua iscrizione.

La Corte di Appello di Genova lo ebbe ancora recentemente a cidere: e per l'esattezza dei principî stabiliti, merita di essere ›ecialmente ricordata la motivazione della sua sentenza (2).

« Attesochè meno infondata si ravvisa l'eccezione dedotta nell·nteresse del Comune, colla quale si sostiene, in base all'art. 4 l succitato regolamento, che non avendo il Carzoglio reclamato ›ntro la sua iscrizione nella matricola dei contribuenti per gli

---

1) Cassazione Torino, 23 giugno 1883, Campolonghi c. il Comune di Parma (*Giurispr. T.*, 1883, n. 41).

2) App. Genova, 9 giugno 1882, Triberti, *pres.*, Pizzetti, *est.* (*Eco di ·irispr.*, VIII, 1, 252).

anni 1881 e 1882, ed essendo così divenuta, anche a suo riguardo definitiva ed irrevocabile la deliberazione del Consiglio comunal di Bardino-Vecchio, questa deliberazione « conserva i suoi effett anche per gli anni successivi », ove egli non faccia la prova d un cambiamento di cose sopravvenuto nella sua condizione perso nale per esimersi dalla imposta.

« Basta lo esaminare i termini della citata disposizione del re golamento, col raffronto delle altre che la precedono e la susse guono, colla scorta dei principî regolatori della materia tributari per convincersi come il Comune appellante voglia dare a que l'art. 4 una interpretazione ed una portata assolutamente co traria ed esorbitante allo spirito e alla parola della legge, e con seguendo il suo sistema, si verrebbe un'altra volta e per altra vi ad arrecare al diritto del cittadino di ricorrere al giudizio dei tr bunali, una restrizione ed un impedimento che non sono punt dalla legge stessa voluti.

« Il Consiglio comunale (si legge in detto art. 4) in occasion della formazione del bilancio, delibera la tassa, stabilisce il n mero delle classi, la quota fissa da imporsi... e l' epoca del pag mento della medesima. La stessa deliberazione porterà il suo e fetto anche per gli anni successivi, ove non sia revocata e m dificata ».

« Seguono poi le altre disposizioni che regolano la formazione la pubblicazione della matricola delle famiglie soggette alla tas (attribuita alla Giunta municipale), ed i reclami contro i risulta di quella matricola; i giudizi di siffatti reclami in via amministr tiva, e le rettifiche da farvisi secondo le intervenute decisic (art. 5 e seg.), nonchè le altre disposizioni riguardanti la form zione, pubblicazione ed esecutorietà del ruolo dei contribuen dopo di che rimane ancora aperto (come già si disse più sopr il ricorso all'autorità giudiziaria contro il risultato del ruolo ent il termine di sei mesi dal giorno in cui fu reso esecutivo (art. e seg.).

« Da ciò solo è fatto manifesto come la deliberazione del Co siglio comunale, di cui è parola nell' art. 4, riguardi unicamen le norme fondamentali e di massima, sulle quali il Consiglio stes intende di assidere la imposta di cui si tratta, in corrisponden a quanto è stabilito all'art. 87 n. 11 della legge comunale e pr vinciale; astrazione fatta delle persone che vi debbono contribui e che formano poi l'oggetto della matricola e del ruolo demand all' attribuzione della Giunta municipale; e come l' effetto con nuativo anche per gli anni successivi, che lo stesso regolamen attribuiva a quella deliberazione, che potrebbe dirsi organica, d Consiglio comunale, ove non sia revocata o modificata, non pos

punto riferirsi nè pregiudicare ai diritti delle persone che siano poi comprese nella matricola e nel ruolo da formarsi posteriormente, e che si ritengano indebitamente imposte; alle quali invece lo stesso regolamento dà facoltà di richiamarsi alle autorità amministrative contro la formazione della matricola, ed all' autorità giudiziaria contro il risultato del ruolo.

« D'altra parte è risaputo che, se le norme organiche fondamentali d'una imposta si mantengono uniformi, ove non siano modificate dalle amministrazioni degli enti cui sono dovute; e se anche l'acquiescenza ed il silenzio del contribuente importano tacita approvazione del modo d' imposizione, di cui gli si fa carico, in senso di quanto viene stabilito nella legge per la tassa sui redditi mobiliari (1); questo silenzio e questa acquiescenza non costituiscono che una presunzione *juris tantum* (come ebbe a decidere la Corte di Cassazione di Roma) (2), che il contribuente può distruggere ricorrendo entro i termini prefiniti all'autorità amministrativa o giudiziaria; e non può aver effetto se non per quello spazio di tempo, entro il quale la legge limita l'effetto dell'imposizione, cioè per l'anno, a cui riguarda il ruolo, divenuto effettivo ed esecutorio, giammai per gli anni successivi; perocchè qualunque specie di tributo diretto « è di sua natura diviso in periodi annuali di accertamento e di esazione ed in ogni periodo nasce il debito nuovo e distinto da quello del periodo precedente e susseguente, senza continuità, almeno giuridica (3); ed i singoli periodi di pagamento, fissati dalla legge, costituiscono altrettante obbligazioni del contribuente e quindi può e deve essere rettificato per ogni periodo, giusta la verità e la giustizia, checchè siasi fatto e pagato anteriormente » (4).

« Tale infatti è la conseguenza legittima, non solamente delle norme organiche, riassunte nella legge generale sulla riscossione delle imposte del 20 aprile 1871, per la quale l'esazione dei tributi procede in base ad operazioni, anno per anno compiute e rinnovate; ma eziandio delle norme speciali e proprie delle imposte comunali e di quella in particolare, di cui ora è questione, giacchè, giusta la legge sulla amministrazione comunale e provinciale (5), il Consiglio comunale deve, in ogni anno, procedere alla formazione del proprio bilancio attivo e passivo e deliberare intorno ai dazi ed alle imposte

(1) Art. 5, legge 11 agosto 1870 e art. 26 del decr. 24 giugno 1877 per la tassa sui redditi di ricchezza mobile.

(2) Cass. Roma, 31 ottobre 1876.

(3) App. Firenze, 16 maggio 1874; App. Casale, 15 giugno 1874 (*La Legge*, XIV, 229, 271).

(4) App. Bologna, 29 ottobre 1870.

(5) Art. 84 e 87 n. 11, legge 20 marzo 1865, all. A.

da stabilirsi o da modificarsi nell'interesse del Comune; e il ripetuto Regolamento del 31 gennaio 1875, sulla tassa di fuocatico, si riporta virtualmente ed espressamente (art. 9) alle disposizioni della legge comunale, quando ne regola la deliberazione di massima (articolo 4) e la formazione dei ruoli (art. 5 e seg.).

« Se pertanto l'appellato Carzoglio non reclamò in tempo utile per esimersi dall'imposta del 1881, non gli era tolto di far valere le sue ragioni dinanzi all'autorità giudiziaria (com'egli fece colla citazione del 4 giugno) pel susseguente anno 1882. Nè si contesta d'altra parte che tale citazione avvenisse entro i sei mesi dal giorno, in cui il ruolo fu reso esecutivo, giacchè questo avrebbe dovuto formarsi e pubblicarsi entro il mese di gennaio, nè si dimostra in contrario che avesse luogo in epoca diversa. E del resto ciò sarebbe mestieri lo indagare e stabilire solo quando il Carzoglio chiedesse ancora il rimborso della tassa indebitamente pagata; ma egli si restringe ora ad invocare dall'autorità giudiziaria una dichiarazione di diritto sulla giustizia o ingiustizia della sua imposizione, alla quale l'autorità amministrativa dovrà conformarsi pel tempo successivo, in quanto riguarda il caso deciso; giusta l'art. 4 della succitata legge sul contenzioso amministrativo, e null'altro ».

234. Fu proposta una questione che parve grave solo perchè si partì da un non corretto e completo concetto della tassa di fuocatico. Si domandò come e dove avesse a pagare una famiglia, della quale alcuni membri dimorino abitualmente in un Comune, e gli altri in un altro. Coloro che riputavano che sia tenuta alla tassa la famiglia in genere con tutti i suoi componenti, senza alcuna restrizione dovevano conchiudere che in quel caso la famiglia avesse una doppia residenza. E qui un'insuperabile difficoltà per decidere se la famiglia fosse debitrice nei due Comuni di due distinte tasse, ovvero di una soltanto fra essi ripartita.

Alla prima delle quali soluzioni sarebbe ostato il principio che la famiglia è una, qualunque siasi il numero delle persone che la compongono, laddove l'altra soluzione avrebbe trovato ostacolo in ciò, che ogni Comune è libero di regolare la tassa a suo modo, purchè non oltrepassi certi limiti segnati dalla legge; e ciò posto non poteva farsi certo quistione della divisione fra due o più Comuni di una sola e medesima tassa.

Però questi dubbi cadono di per sè, e la risoluzione della controversia scaturisce dai suoi termini stessi, solo che si abbia riguardo al concorso delle condizioni necessarie perchè si possa avere una sola famiglia agli effetti della tassa, e cioè alla condizione della *convivenza* tra le persone che hanno comunione di patrimonio e di vincoli di parentela.

Invero, se per gli effetti della presente legge, sotto la denomi-

zione di famiglia si intendono solo le persone congiunte e insieme conviventi, è chiara la conseguenza che, qualora alcuna di tali persone viva separata dalle altre, non fa più parte dell'antica famiglia, ma s'intende invece formarne una nuova a sè, soggetta ad una tassa distinta, sia che abiti nello stesso, ovvero in diverso Comune.

235. Degno di studio speciale è il fatto del concorso di più residenze che si verifichi in riguardo ad una sola persona o famiglia: e si sa che mentre il domicilio non può essere che uno solo, varie invece possono essere le residenze.

In tal caso, in quale residenza dovrà colpirsi il contribuente? Ecco l'unica grave questione che si presenti al riguardo. Ma anche qui i criteri fissati in ordine alla natura della tassa possono porgere elementi alla risoluzione.

La Commissione che studiò il riordinamento delle tasse locali, se ne occupò in due articoli del progetto che motivò nelle seguenti considerazioni (1).

« Poteva però sorgere a tal proposito un dubbio. Posto che il nome di residenza non esprime che la dimora abituale, e questa dimora è cosa di puro fatto, e questo fatto si può produrre in più luoghi durante lo stesso anno, dove mai sarà dovuta la tassa nel caso che una famiglia risegga alcuni mesi in un Comune e gli altri in un altro? Dovrà essa pagare in uno solo di quei Comuni, oppure in entrambi proporzionalmente alla durata della residenza? Senza risolvere alcuna delle questioni di residenza, che sono materia del Codice civile, e cadono sotto la giurisdizione dei tribunali ordinari, si può affermare che tale dubbio sarebbe sciolto dagli articoli 99 e 105 del disegno di legge (2), secondo i quali,

---

(1) Relazione della Commissione, p. 42.

(2) Art. 99. La cessazione dell'imponibile dà diritto allo sgravio dal mese in cui si è verificata. Per ottenerlo il contribuente deve farne la domanda alla Commissione tassatrice entro novanta giorni da quello in cui è cessata l'imponibilità. Sarà quindi seguita la procedura normale d'accertamento.

Art. 105. Coloro che dopo la formazione della matricola vengono a trovarsi in condizione da essere soggetti alla tassa, saranno iscritti in matricole suppletive, e la tassa sarà liquidata con decorrenza dal mese in cui si è verificata l'imponibilità.

Ove sia richiesta la denunzia, dovrà essere fatta entro trenta giorni da quello in cui si è verificata l'imponibilità.

Devono parimente essere iscritti in matricole suppletive i contribuenti che non figurano nella matricola principale, quantunque si trovassero al tempo della formazione di questa in condizione da essere soggetti alla tassa, o che non vi sieno stati compresi in ragione di tutti gli elemenit imponibili.

La prima pubblicazione d'ogni matricola suppletiva deve aver luogo nel termine perentorio di tre anni a cominciare da quello cui la tassa riguarda.

Nei casi contemplati in quest'articolo sarà osservata la procedura normale d'accertamento, o saranno compilati gli occorrenti ruoli suppletivi.

sempre quando la famiglia trasferisca nell' anno la sua residenza da uno in altro Comune, ha diritto allo sgravio nel Comune donde parte, e va soggetta a tassazione in quello ove si reca ».

Ma il proposto sistema non sembra accettabile. — Anzitutto, anche indipendentemente dagli art. 99 e 105 del progetto, non poteva dubitarsi che la cessazione della prima residenza portasse lo sgravio dalla tassa nel relativo Comune, e il fatto della nuova residenza importasse l'onere della tassa nel nuovo Comune, a datare dall'epoca, in cui rispettivamente avvennero i due fatti. Ma la questione proposta, e che pure si propose la Commissione, accennava a termini ben diversi : riferendosi, non al caso, in cui taluno propriamente *cessi* di risiedere in un luogo per portare la sua residenza in un altro (nel qual caso, come si disse, tutto si risolve coll'esonero in un Comune e coll'imposizione nell'altro); ma al caso, in cui semplicemente taluno *sospenda* la sua prima residenza per una parte dell' anno per andare a risiedere altrove e poi riprendere la residenza antica, — caso, che più specialmente si verifica nelle famiglie, che sogliono ad ogni anno recarsi da un Comune all'altro in alcuna stagione dell'anno.

Così rimessi i termini della questione, ognun vede che il sistema proposto dalla Commissione non raggiungerebbe lo scopo che si propose, o almeno lo raggiungerebbe con un mezzo pressochè inattuabile, quale è la suggerita ripartizione della tassa, direbbesi, a mesi ; mentre è carattere di tutte le tasse l'essere ripartite ad anni, salvo il caso di cessazione assoluta dell'elemento imponibile.

Ma quando questa cessazione assoluta non si verifichi, quando, per continuare nell'esempio dato, la famiglia, che va in campagna, conserva però in città il suo appartamento e rientra nello stesso finita la stagione autunnale, non si può dire che si abbiano due residenze, delle quali l' una *esclude* l' altra, ma anzi piuttosto si hanno due sedi, delle quali l'una *completa* l'altra ; e non può trattarsi di esonero in un Comune e di nuova imposizione in un altro, ma bensì deve unica conservarsi la tassazione, rimanendo solo a indagare quale sia il criterio da assumersi per determinare in quale delle due residenze sia dovuta la tassa unica.

236. Tra due residenze, delle quali l'una sia accessoria e l'altra principale, l'imponibilità della tassa non potrà aver luogo che nel Comune ove quest' ultima si verifica , in applicazione della regola di diritto comune: *accessorium sequitur principale.*

Il criterio poi per determinare la prevalenza fra le due residenze sarà, sempre in base alla data definizione, di fatto. Se residenza è la « dimora abituale, » residenza principale sarà quella, dove la famiglia o la persona dimorano abitualmente *la maggiore parte dell'anno,* indipendentemente da qualsiasi altro concetto. Ed è ben

difficile che questo criterio non basti a dirimere ogni controversia al riguardo.

Quando poi si verificasse il dubbio assoluto (ben difficile in vero) di fronte a due residenze ugualmente importanti, che non differissero in alcun modo per la durata della dimora abituale, e venissero così a mancare i criteri di fatto per determinare la preferenza e si avesse fra le due dimore abituali una equazione quasi perfetta, pur sempre unica dovendo essere la tassa, come unica è la famiglia, prevarrà fra le due residenze quella che rappresenterà contemporaneamente il luogo del domicilio, o che almeno presenterà più spiccatamente il maggior numero di caratteri di quella sede « ubi quis larem « rerumque ac fortunarum suarum summam constituit, unde rursus « non sit discessurus, si nihil avocet; unde cum profectus est, pere- « grinari videtur; quo, si rediit, peregrinari desistit » (1).

In questo caso soltanto avrà influenza il concetto giuridico del domicilio ,ma non per servire di base alla tassa, sostituendolo a quello della residenza, bensì unicamente per colorare quest'ultima.

237. Rigorosamente unica deve essere la tassa, anche nel concorso di più residenze. Ma come dovrà provvedersi il contribuente nel caso che fosse stato inscritto contemporaneamente in due Comuni e fossero riusciti vani i reclami amministrativi, diretti ad essere esentato in alcuno dei due? Anche questo era un dubbio, che la legge del 1868 doveva risolvere espressamente, postochè aveva fatto *locale* una tassa avente pure spiccati caratteri di unicità e generalità: la possibile contraddizione tra la natura della tassa e la destinazione che alla stessa veniva data, doveva essere prevenuta e regolata con norme speciali.

Con migliore intendimento, nella legge del 1870 per la tassa sulle vetture, fu invece stabilito che « nascendo contestazioni fra Comuni della medesima Provincia , deciderà la Deputazione provinciale, la quale dovrà anche pronunciarsi sopra reclamo dei contribuenti, che avessero pagato in due Comuni diversi. Se i Comuni appartengono a Provincie diverse, deciderà con suo decreto il Ministero dell'Interno » (2).

Fu proposto il dubbio se, anche rispetto alla tassa di famiglia o fuocatico, fosse applicabile per analogia la citata disposizione della legge del 1870; ma il Consiglio di Stato risolse replicatamente in senso negativo la questione con pareri 19 maggio 1875 (3), 25 agosto dello stesso anno (4) e 23 giugno 1877 (5).

---

(1) L. 7, C. *De incolis et ubi quis domicilium habere videtur*, X, 39.
(2) Art. 7, legge 11 agosto 1870, n. 5784.
(3) Cons. di Stato, 10 maggio 1875 (*Manuale*, XIV, 217).
(4) Cons. di Stato, 4 agosto 1875 (*Racc.*, XXVIII, 2, 98).
(5) Cons. di Stato, 23 giugno 1877 (*Racc.*, XXIX, II, 94).

Si trattava, in quest'ultimo parere, di due Comuni appartenenti a due diverse Provincie, i quali avevano contemporaneamente imposta la tassa di fuocatico a uno stesso contribuente, il quale fece inutilmente ricorso alla Deputazione per l'esonero in uno dei due Comuni. Aveva poscia lo stesso contribuente ricorso in ultimo appello al Governo; ma un tale reclamo fu respinto, essendo stato ritenuto come esaurito il contenzioso amministrativo, e solo aperto l'adito alla via giudiziaria.

All'effetto il Consiglio di Stato osservava:

« Considerato che le decisioni emesse dalle Deputazioni provinciali, come giudici amministrativi, in materia di tasse dirette comunali, sono definitive;

« Che contro tali decisioni non vi ha nè ricorso, nè appello, in via amministrativa, ma si può soltanto agire avanti l'autorità giudiziaria, in base dell'art. 6 della legge sul contenzioso amministrativo;

« Che questa teoria fu stabilita dal parere adottato dal Consiglio di Stato nell'adunanza generale del 26 novembre 1872 (Comune di Francavilla) ed ammessa dai Ministeri delle Finanze e dell'Interno nelle rispettive circolari del 16 febbraio 1871 e 24 agosto 1874;

« Che non varrebbe osservare in contrario che il contribuente non impugna la tassa, o la misura di essa, ma ne impugna la duplicazione, affermando di doverla pagare in un solo Comune, contrariamente alle decisioni delle Deputazioni provinciali, le quali ordinarono l'iscrizione nelle tabelle di due distinti Comuni, per dedurne la legittimità della ingerenza amministrativa all'unico scopo di regolare la competenza fra le Deputazioni medesime;

« Che di vero la questione sta nel risolvere se ad ambedue i Comuni possa essere dovuta la tassa, ed in caso negativo, se essa spetti all'uno o all'altro Comune, come e dove sia da pagarsi, se l'una o l'altra decisione debba essere tolta di mezzo, e quindi si tratta del diritto e del debito della tassa, e la risoluzione investe il merito;

« Che la disposizione speciale alla tassa sulle vetture e sui domestici non può essere invocata per analogia, essendo la medesima stata fatta per le particolari condizioni di quella tassa, dapprima stabilita a vantaggio dello Stato, abbandonata poi ai Comuni, e perchè una simile disposizione non fu fatta nella legge e nei regolamenti per la tassa di fuocatico e di famiglia;

« Considerato che il Carucci, iscritto nella lista di Visso e nella lista di Monterotondo, per decisioni delle Deputazioni provinciali di Macerata e di Roma, deve subirne il definitivo giudizio, salvo a lui di rivolgersi all'autorità giudiziaria per ottenere il riparto della tassa, o la diminuzione della quota, o l'intera cancellazione in uno dei due Comuni, come crederà il suo interesse ed a termini di ragione;

« Opina che il Ministero dell'Interno non possa provvedere sul icorso Carucci » (1).

238. Del resto è opportuno notare che, non solo quest'ultima, ıa tutte le questioni di residenza, sono materia di giurisdizione ei Tribunali ordinari, essendo la residenza uno dei requisiti essen-iali alla legittimità della tassa di fuocatico, e che non può essere ısciato all'arbitrio e all'autorità discretiva delle Commissioni tas-atrici (2).

CAPO IV.

Applicazione della tassa di famiglia. Riscossione.

239. Il commento alla legge istitutiva della tassa di fuocatico sarebbe compiuto coll'avere determinato in base alla stessa, chi sia tenuto a pagare la tassa, e dove deve essere soddisfatta. Le norme ulteriori che necessariamente occorrono ancora per applicare l'imposta devono essere date dai regolamenti provinciali, che nel silenzio della legge fondamentale sono la vera legge della tassa (3).

---

(1) *Racc.*, XXIX, II, 94.
(2) Cons. di Stato, 10 febbraio 1869 (*Giurisp. del Cons. di Stato*, I, 253).
(3) Ved. *Le imposte com.*, Tit. I, cap. III, n. 93.

Accenneremo appena a quelle regole generali che discendono come corollari dalla definizione dell' imposta, e alle massime più importanti stabilite dalla giurisprudenza.

240. La legge non dice in quale misura deve essere riscossa la tassa, mentre al contrario per la tassa di esercizio dispone che debba la stessa essere fissa o graduale. Di conseguenza è in facoltà della Deputazione provinciale in massima lo stabilire la ragione in cui debba essere riscosso il tributo.

È a ritenersi però che la tassazione fissa ripugnerebbe assolutamente allo spirito della legge del 1868, e alle discussioni che la informarono, e convertirebbe il fuocatico non in una tassa sul patrimonio della persona o della famiglia, ma in un *testatico* grossolano ed ingiusto.

Ricordiamo pure al riguardo che il Consiglio di Stato stabilì doversi evitare di applicare la tassa per *contingente*, ma curarne invece l'imposizione per quote determinate (1).

In conseguenza il sistema più ovvio e più naturale, non solo a questo, ma in genere a tutti i tributi locali, deve riputarsi quello delle ripartizioni per categorie fisse: con che si evita il rigore della proporzionalità, e l'ingiustizia della tassazione uniforme.

Nelle tasse comunali più o meno indiziarie, è difficile potere stabilire un'equa proporzione tra l' imposta e il reddito dei contribuenti; ma se ciò non può ottenersi, non è meno vero che debbesi adottare quel sistema che più vi si avvicina, quale è appunto quello delle categorie, con un limite massimo proporzionato alla condizione dei maggiori contribuenti, in modo che si permetta una giusta ripartizione dei carichi comunali fra tutti i cittadini.

E a questo provvedeva egregiamente il progetto di riordinamento del 1876, che faceva appunto del sistema delle categorie la base assoluta della ripartizione della tassa (2), lasciando ai Comuni di stabilirla tra limiti determinati (3).

---

(1) Cons. di Stato, 2 marzo 1869 (*Giurisp. Cons. di Stato*, I, 253).

(2) Art. 11 e seg. del Progetto.

(3) La distribuzione delle categorie formò oggetto di studio diligente da parte della Commissione che elaborò il progetto: ecco la proposta e le considerazioni che la stessa svolse al riguardo:

« Anche per questa tassa fu adottata, con l'art. 11, la distinzione dei Comuni in sei classi, e nell'art. 12 fu stabilito un massimo diverso per ciascuna classe, essendo che, in generale, nei Comuni più popolosi abbondano maggiormente le persone più facoltose, mentre il minimo fu lasciato identico per ciascun Comune, giacchè la miseria, o quello stato che con essa confina, è presso a poco la stessa cosa per tutto.....

« Ciò posto, ciascun Comune dovrà ripartire la tassa in categorie, delle quali potrà stabilire un numero maggiore o minore, secondo la classe cui appartiene, com'è indicato nell' art. 13. E dovendo disporre diversamente per le sei classi dei Comuni, si dovette concedere a quelli di 1ª classe i

241. L'agiatezza che è il criterio determinante per l'asse-
nazione nelle varie categorie deve essere desunta da ogni specie
i reddito, senza che sia lecito distinguere se mobiliare od im-
aobiliare (1), posseduto entro il Comune o fuori (2), detrazione
atta delle passività, delle imposte (3), e tenuto conto del numero
ei figli, della loro età (4), e in generale di tutto quello che valga
rendere una famiglia più o meno agiata; il che in sostanza è
onforme alle massime del Consiglio di Stato. Però il giudizio sul-
'agiatezza dev'essere meramente indiziario e complessivo; nè oc-
orre scrutare partitamente i redditi delle persone, dappoichè

---

re 30 categorie, nonostante l'intenzione di non estenderne troppo il nu-
iero per tema di vedere la tassa trasformarsi quasi da graduale in pro-
orzionale.

« Importante è la disposizione contenuta nell'art. 14, di cui vuolsi fare
peciale menzione, massime che quest'articolo è richiamato più volte nel
eguito del Progetto, essendo applicabile a tutte le tasse per le quali ha
aogo la divisione per categorie. Nel paragrafo 1° è stabilito che « saranno
assegnati alla prima categoria il massimo della tassa e all'ultima il mi-
nimo, corrispondenti alla classe cui appartiene il Comune ». Con ciò si
bbe in mira d'impedire che il Comune, per via di quote minime ed insi-
nificanti, rendesse illusoria l'applicazione della tassa, per poi attingere
econdo il solito, la maggior parte di quanto gli occorre alla fonte dei
entesimi addizionali per l'imposta fondiaria.

« Siccome però i Comuni potrebbero ancora abusare dell'arbitrio che loro
esterebbe in quanto alle quote da assegnarsi alle categorie intermedie, pas-
ando di sbalzo da quote troppo elevate a quote minime, nello scopo di
ggravare o favorire l'una o l'altra classe di contribuenti, ad evitare tale
buso si prescrive col secondo paragrafo che « le quote di tassa delle ca-
tegorie intermedie verranno collegate colle quote della prima e dell'ul-
tima categoria, e fissate gradatamente per modo, che le differenze fra
ciascuna quota e quella immediatamente successiva sieno approssimati-
vamente eguali ».

« La quale aggiunta è pur mestieri il dire che fu oggetto di ripetute e
ive disputazioni: imperocchè opponevasi che i rapporti tra le quote delle
arie categorie non sono cose da cesellarsi a piacimento del legislatore,
a dipendendo dalla infinita varietà delle condizioni economiche della po-
olazione esistente in ogni Comune, onde può avvenire e avviene di fatto
n qualche luogo, che a lato di qualche cittadino assai ricco, tutti gli altri
osseggano fortune assai mediocri. D'altra parte, si rispose che quando in
lcun Comune le condizioni economiche degli abitanti non sieno fra esse in
apporto come le quote assegnate alle varie categorie, basterà mettere uno
ero alla categoria cui non possa essere ascritta alcuna famiglia; mentre
he, se tale categoria fosse lasciata vuota, non già per quel motivo legit-
imo, ma per soverchia compiacenza della Giunta municipale, o della Com-
aissione tassatrice verso alcuni contribuenti, la disposizione di cui si
ratta potrà almeno dar titolo a reclamare, titolo che non si avrebbe di
erto nel caso che i Comuni godessero piena libertà in quanto all'assegna-
ione delle quote alle categorie intermedie ».

Relaz. cit., p. 45, 46.

(1) Cons. di Stato, 7 settembre 1869 (*Giurisp. Cons. di Stato*, I, 252).

(2) Cons. di Stato, 19 aprile 1869 (*Giurisp. Cons. di Stato*, ivi).

(3) Cons. di Stato, 24 aprile 1869 (*Giurisp. Cons. di Stato*, ivi).

(4) Cons. di Stato, 10 febbraio 1869 (*Riv. Amm.* XXVI, 719).

non si tratta d'una tassa da proporzionarsi esattamente ai redditi, bensì d'una tassa graduale, da ripartirsi per categorie.

242. Da questo appunto, che misura della tassa dev' essere l'agiatezza, deriva che devono andare esenti le famiglie che non ne godono alcuna (1).

243. I Comuni nell'applicazione delle tasse non possono eccedere i limiti segnati dalla legge: e nemmeno potrebbe autorizzarveli di per sè la Deputazione, che pure può autorizzare l' eccedenza alla sovrimposta: e la ragione ne è evidente, poichè il regolamento provinciale essendo deliberato bensì dalla Deputazione ma col concorso del Governo, che allo stesso deve dare la su sanzione con decreto reale, essa non può arrogarsi di distrugger da per sè sola ciò che fu compiuto col concorso di un'altra autorità: *eodem modo quidquid resolvitur quo colligatum est.*

Fu però giustamente deciso che i Comuni possono, coll'autorizzazione della Deputazione provinciale, e colla sanzione di un real decreto che approvi tale autorizzazione, eccedere o diminuire r spettivamente i massimi e i minimi di tassa stabiliti nel regol mento provinciale, e graduare diversamente il numero delle clas delle famiglie (2).

---

(1) Nella legge toscana sulla tassa di famiglia, erano espressamente ese tate le famiglie che senza essere propriamente povere, ossia prive del n cessario per vivere, non avevano però più di quanto basta pel proprio s stentamento.

Nell'art. 16 del citato progetto del 1876 si dichiaravano esenti le f miglie povere senza aggiungere altro. — Si domandò però la Commissio se non fosse conveniente seguire invece la dizione data dalla legge t scana. « Questo sistema, confessò la Commissione, sarebbe più in armon con l'altro per cui la tassa colpisce l'agiatezza, dappoichè questa non i comincia se non dal punto che uno viene ad avere propriamente qualc cosa più del necessario pel suo sostentamento. Pur tuttavia tale idea n fu accettata, per la ragione che il necessario pel proprio sostentamen varia secondo le condizioni delle persone, e potrebbe essere così fonte troppi arbitrii e troppe dubbiezze ». *Relaz.* citata, p. 45. — In sostan però la frase « famiglie povere » non può avere un senso molto diver da quello usato dalla legge toscana.

(2) Decreto Reale, 19 aprile 1884.

Solo concorrendo l' autorizzazione della Deputazione provinciale e sovrana sanzione, possono i Comuni essere abilitati a eccedere il lim massimo stabilito nei regolamenti provinciali per l'applicazione delle ta di famiglia e sul bestiame, ed a variare od ampliare il numero delle cla delle famiglie da sottoporsi a tassa.

Decreto reale 24 aprile 1873 (*Riv. Amm.*, XXIV, 665).

Riportiamo ancora alcune norme date in proposito dal Ministero de Finanze :

« L'art. 8 della legge 26 luglio 1868, n. 4513, demandando alle Depu zioni provinciali la compilazione dei regolamenti provinciali da servire norma ai Comuni nell'applicazione delle tasse rispettive, le medesime d averli compilati, li trasmettono al Ministero delle finanze, direzione ge rale delle imposte dirette, al quale spetta di promuovere l'approvazi per decreto reale, sentito il Consiglio di Stato. Ottenuta l'approvazi

244. È poi affatto di competenza dei regolamenti provinciali stabilire le norme per la formazione dei ruoli, le commissioni ssatrici di prima istanza e di appello, i termini per i reclami, ecc. Quanto alle norme generali che devono necessariamente preedere a tutti questi fatti, rinviamo il lettore al titolo generale lla competenza e procedura nell'applicazione delle tasse locali in nere.

245. La tassa non colpisce il solo capo di famiglia, ma questa ppresentata da quello: e l'assegnazione alle rispettive categorie en fatta secondo l'agiatezza, non considerata limitativamente in dine al capo di famiglia, ma considerata complessivamente in lazione a tutte le persone che della famiglia fanno parte.

Quindi l'inscrizione nei ruoli del solo capo della famiglia, ne iporta quella di tutti i singoli membri, per quanto non sieno nemeno nominati nel ruolo medesimo. Competerà per conseguenza ione, occorrendo, al capo di famiglia per farsi rimborsare dalle rsone secolui conviventi della quota che *pro diviso* spetterebbe ciascuno.

E il debito della tassa, si radica tanto nell'intera famiglia, che olti regolamenti provinciali hanno stabilito a favore del Comune solidarietà del debito in tutti i membri della famiglia indistinmente.

La giurisprudenza giustamente diede esecuzione in questa parte tali regolamenti, non solo, ma stabilì che a produrre una tale lidarietà non si richiedeva punto che la tassa fosse inscritta in ipo a tutti i componenti la famiglia, ma bastava che lo fosse in ipo ad un solo.

« A siffatta tassa, sentenziò la Corte di Appello di Roma (1), sono distintamente tenuti tutti coloro che possiedono, sia che vivano

---

ssa nel potere esecutivo qualsiasi ingerenza, salvo però i casi che i muni chieggano alle Deputazioni di eccedere il *massimo* e di diminuire il *inimo* delle tasse in essi regolamenti provinciali stabiliti, nei quali casi utorizzazione che sia accordata dalle stesse Deputazioni, vuol essere provata per decreto reale, sentito il Consiglio di Stato. Ai Comuni pernto, altro non resta a fare per l'approvazione delle suindicate tasse, che liberarne l'attivazione, determinando per quella di fuocatico la classe e quote afferenti a ciascuna d'esse, e per quella sul bestiame le tariffe r ogni capo, entro i limiti stabiliti nei regolamenti provinciali e le oche di pagamento, senza aver d'uopo di formare regolamenti speciali, rvendo quelli delle Deputazioni provinciali. Le deliberazioni o regolaenti che i Comuni intendessero compilare non cadono quindi sotto le escrizioni dell'art. 138 della legge comunale, e non occorre di inviarne pia al Ministero, bastando per essi la sola approvazione delle Deputazioni ovinciali ».

Att. Uffi. — Relazione del Ministro delle Finanze alla Camera dei Deputi, nella tornata 1° marzo 1872.

(1) Corte App. Roma, 9 luglio 1877 (*Racc.*, XXIX, I, 2, 824).

soli, sia che uniti ad altri, abbiano uno stesso fuoco, e convivai sotto il medesimo tetto (art. 6, 7 del *Regolamento,* 7 ottobre 187 pubbl. per la prov. romana).

« La norma quindi stabilita nel precedente art. 5, che cioè ci scuna famiglia venga designata dalla persona del suo capo, è u norma puramente diretta ad agevolare l'esazione di cotesta tas col più semplice sistema della formazione dei ruoli; ma non togl che ciascuno degli individui, che alla stessa famiglia appartien non sia personalmente e solidariamente obbligato pel pagamen della tassa...

« Essendo per il succitato art. 5 del regolamento, tutti gli in vidui che compongono una famiglia solidariamente tenuti pel p gamento della tassa, è ben indifferente che il nome eziandio costoro, insieme a quello del capo di famiglia, figuri nel ruolo d contribuenti, se in ultima analisi una è la tassa che pagar si dev e, questa pagata, ogni obbligo al riguardo si estingue, come per capo, così del pari per gli altri componenti la famiglia stessa » (1

E la Corte romana non solo applicò un tale sistema alla famig vera e propria nel senso rigoroso del Codice civile, ma eziand alla semplice convivenza di più persone, che, secondo la giurispr denza di quella Corte, possono col semplice fatto della conviven stessa costituire una sola famiglia agli effetti della tassa di fuoc tico. — E prosegue quindi ancora la stessa Corte:

« L'art. 5 tratta l'ipotesi di una sola famiglia, la quale per co seguenza deve essere nei ruoli designata dalla persona del ca di essa. Il susseguente articolo contempla l'altra ipotesi di p individui, che riducendosi a convivere insieme, sono consider quali componenti una sola famiglia, senza che il regolamento di come in tal caso debba farsi, per gli effetti della riscossione de tassa, la iscrizione relativa nei ruoli. Talchè farlo in un mo piuttosto che nell'altro, sembrerebbe rimesso all'arbitrio disc zionale della Giunta. Torna in ogni modo, e sotto qualunq aspetto la cosa si consideri, essere l'intestazione dei ruoli, quan non leda i diritti di alcuno, e non aggravi la posizione dei co tribuenti, affare interamente riservato al criterio e al pruden arbitrio di essa Giunta, dei Consigli comunali e delle Deputazio provinciali » (2).

---

(1) Lo stesso sistema era stato esplicitamente adottato nel proge del 1876.

« Art. 17. Le famiglie saranno designate sulle matricole e sul ruolo d nome del rispettivo capo.

« Però al pagamento della tassa sono tenuti in solido il capo della miglia coi singoli membri che la compongono ».

(2) Corte Appello Roma, 6 luglio 1877 (*Racc.* ivi).

246. Occorse già di accennare (1) che di regola i Consigli
)munali non possono modificare nel corso dell'anno i loro bilanci,
che nell'interesse di una bene ordinata amministrazione questa
ıassima doveva essere osservata con tutto rigore. E di fatto, ottem-
erando a questa esigenza, i varii regolamenti provinciali ebbero
ıra di stabilire le epoche in cui poteva essere deliberata la tassa.
Ma questi termini saranno a ritenersi come perentorii? L'inos-
rvanza degli stessi lederà semplicemente un interesse, oppure
ıche un diritto dei contribuenti? Potrà farsene questione in via
nministrativa soltanto, o anche in via giudiziaria? Si potrà in
ıse a una tale inosservanza di termini sostenere l'illegittimità
ıll'imposta, e pretendere di sottrarsi al pagamento?
E sulla questione si è disputato a lungo, invocandosi da una parte
principio rigoroso *quidquid fit contra legem nullum est*, e
ıstenendosi d'altra parte che la nullità non poteva ritenersi com-
inata in mancanza di una dichiarazione espressa, non essendo
)sservanza di una tale formalità, per quanto utile e desiderabile,
sostanza.
Però la giurisprudenza prevalente inclinò per questa ultima opi-
one.
E per vero, essa può dirsi fondata sui principî stessi del diritto
ımune, concretati nella disposizione contenuta nell'art. 56 del
ıdice di procedura civile; la qual disposizione non può dirsi
nitata ai soli atti di procedimento, e tanto meno solo a quelli di
ocedimento giudiziale. « Le decadenze e le nullità sono pene, e
ıeste devono testualmente stabilirsi (è insegnamento di costante
ıttrina) dalle legge, nè possono argomentarsi per illazione o per
ıalogia » (2).
Non tutte invero le disposizioni di legge sono di egual natura
importanza, nè per conseguenza eguali debbono esser gli effetti
lla loro violazione: talora all'annullamento dell' atto si oppon-
no gravi ragioni d'ordine pubblico, di utilità; tale altra volta
sce assolutamente impossibile lo annullare ciò che si è fatto
ıntro la disposizione della legge; onde è che a lato della regola:
idquid fit contra legem nullum est; sorse quest'altra: *plurima
cta tenent, quae nondum facta prohibentur* » (3).

---

1) *Le Imposte Com.*, I, Tit. I, cap. I, n. 17.

2) Cass. di Torino, 27 agosto 1867 (*Bettini*, ann. 1867, I, 609); Cass. di
rino, 3 ottobre e 7 novembre 1878 (*Giurispr.*, XVI, 131 e 113).

3) La tesi della non decadenza per decorrenza dei termini in questione,
validamente sostenuta in un' allegazione degli egregi avvocati Fossati e
ssabò, citata nell' *Eco di Giurisprudenza* (IV, p. 33, in cui appunto si
applicò la citata massima « quidquid contra legem fit nullum est ».
D'altronde, si osservò al riguardo, questo principio, se ben si consi-

247. Su questo argomento giovi invocare l'autorità della s prema Corte di Torino (1).

« Considerato che il regolamento 23 dicembre 1878 sulla tas fuocatico, formato dalla Deputazione provinciale di Porto Mauriz in conformità dell'art. 8 della legge 26 luglio 1868, stato approva con regio decreto 26 maggio 1869, nello stabilire che il Consigl di ciascun Comune era in facoltà di decretare nella tornata d'a tunno la suddetta tassa per l'anno prossimo, e che la compilazio e pubblicazione dei relativi ruoli si sarebbero dovute dalla Giun fare rispettivamente nei mesi di gennaio e febbraio dell'anno

---

dera, fu accolto da Giustiniano rispetto alle leggi *proibitive* soltanto (L. Cod. *de legibus et constit.*), e dominò come norma d'interpretazione ne giurisprudenza che precedette la codificazione moderna. In forza di que regola si distinse fra leggi *proibitive* e leggi *imperative;* si disse que avere in sè implicitamente inerente la sanzione della nullità; la violazi invece delle leggi permissive non indurre generalmente la nullità dell'at salvo che il legislatore tale nullità avesse espressamente dichiarata. anche codesta distinzione in molti casi appariva contraria alla intenzi del legislatore, ed alla natura razionale degli atti; ond'è che da prima cercò con numerosissime eccezioni di correggerla, più tardi la si respi affatto; ed in oggi oramai tutti si accordano nel riconoscere che i legi tori moderni intesero abbandonarla compiutamente (MERLIN, *Répert.*, v° N *lité*; DURANTON, *Droit civil*, tom. XII, n. 529; SALON, *Théorie sur la n lité des actes* — DALLOZ, *Répert.*, v° *Nullité*, n. 45).

L'eccessivo rigore dei sistemi informati al principio « *quidquid fit con legem nullum est* » provocò altri eccessi in senso opposto. — Dagli un volle introdurre il principio della *suspicione legale*, si affermò che solo qua fosse intervenuta la mala fede nella violazione della legge, si potesse plicare la pena della nullità dell'atto. — Dagli altri si pretese che la s zione della nullità non si potesse in alcun caso presumere, sicchè que atti dovessero dirsi nulli, che il legislatore avesse espressamente colpito nullità.

Nè l'uno, nè l'altro di questi due sistemi rispondevano all'esattezza i principî scientifici, ed ai bisogni della pratica. Non il primo, perchè, c osserva il PISANELLI, con esso si sostituisce al precetto della legge un bitrio senza limiti. Non il secondo, non essendo facile, e neppur possi al legislatore di provvedere intorno a ciascun atto e dichiarare quali si le forme, la cui inosservanza porta seco la nullità dell'atto; inoltre vi s certe formalità così essenziali, che, senza di esse l'atto non può rives la natura caratteristica che gli è propria, non può raggiungere lo sc cui è destinato; ed è evidente che la mancanza di una di codeste fo rende nullo l'atto in forza d'un principio di ragion naturale, ancorch il legislatore positivo abbia omesso di stabilire espressamente la sanzi della nullità.

Quest'ultima considerazione schiuse il varco ad un nuovo sistema più razionale, proposto dal ROMAGNOSI, e accolto dai più autorevoli scritt (V. MERLIN, op. e loc. cit.; BONCENNE, vol. II, pag. 76; DALLOZ, op. e c. cit., n. 16), il quale si fonda nella distinzione fra le forme *essenziali* le *accidentali*, e si concreta nelle due presenti formule.

« 1ª La mancanza delle forme essenziali rende nullo l'atto senza d'uo che la legge abbia espressamente dichiarato la nullità.

2ª La mancanza delle forme accidentali dà luogo alla nullità dell'a allora soltanto che il legislatore abbia espressamente stabilito tale nulli ».

(1) Cassaz. Torino 29 marzo 1883, Eula *P. P.*; Cattaneo *est.* (*Giuris*. XX, 584).

ui si sarebbe dovuto applicare, non ha punto prescritto alcuna ecadenza o nullità, scaduti che fossero tali termini; e perciò i ıedesimi non possono aversi per perentorii, nè quindi potrebbero versi per nulle le deliberazioni relative state prese dopo la scaenza di quei termini, essendo principio di diritto, che nullità di tti non vi abbia, quando non sia stata dichiarata dalla legge, a ıeno che la nullità derivi dalla omessione di quelle formalità he costituiscono condizione essenziale dell'atto stesso;

« Che veramente non potrebbero essere perentorii i suddetti terıini, anzitutto perchè a tenore dell'art. 118 della legge comunale) marzo 1865 non potendo qualsiasi tassa essere dai Comuni imosta se non nel caso d'insufficienza delle loro rendite, fu dal reolamento fissata la tornata d'autunno per la decretazione della ıddetta tassa di fuocatico, appunto perchè nella medesima tornata Consigli comunali, giusta il disposto dell'art. 84 della stessa legge, ebbono deliberare i bilanci per l'anno successivo, e siccome poebbe accadere che il Consiglio comunale fosse sciolto, ovvero, ome sovente avviene, non avesse potuto in quella tornata provedere a tutti gli affari, da doversi nella medesima spedire, così ı data facoltà al Prefetto coll'art. 78 della medesima legge comuıle di autorizzare riunioni straordinarie per provvedere a quanto mase a compiersi, di modo che la proroga della sessione per deberare i bilanci importerebbe di necessità la proroga eziandio del mpo fissato per decretare l'imposta;

« Che del resto manca affatto di fondamento la pretesa che le escrizioni relative al tempo per la decretazione della tassa in scorso e per formarne i ruoli e pubblicarli, abbiano sostanzialità intenti e sieno perciò di loro natura perentorii codesti termini; fatti i medesimi non hanno verun tratto alla sostanza della deetazione e riscossione della stessa tassa, essendo stati stabiliti ltanto per norma disciplinare delle comunali amministrazioni nei ro rapporti colla superiore autorità tutoria, poichè egli è del tutto differente pei contribuenti che in una piuttosto che in altra epoca nga quella tassa decretata, e sieno i relativi ruoli fatti e pubicati; e quanto invece ad essi contribuenti importa si è che la edesima venga prescritta dalla autorità competente in base e non ima del bilancio in applicazione del precitato art. 118 della legge munale, in quelle adunanze dalla medesima legge fissate, o dalıutorità prefettizia autorizzate, che in conformità della legge i oli sieno resi pubblici, e per tutto il tempo da lei voluto, onde quotati possano fare i loro reclami o rilievi prima di doverle pare; e a tutto ciò, siccome non fu conteso, si è pienamente unirmato il Comune di Pieve di Teco nella imposizione della tassa cui si tratta;

« Che invero egli la decretò in gennaio del 1877 in seduta straordinaria, stata dal Prefetto autorizzata in continuazione di quella ch'erasi tenuta nel precedente autunno, e fu necessaria conseguenza di cotesta proroga l'aver esso dovuto protrarre l'epoca della formazione e pubblicazione dei ruoli; quindi il Comune di Pieve di Teco nulla avendo fatto in contravvenzione alle invocate disposizioni di legge non ha punto in guisa alcuna pregiudicato il contribuente Berardi nei relativi suoi diritti;

« Con una diversa interpretazione di quel regolamento, nel senso cioè dal Berardi preteso, si verrebbe ad incagliare il regolare andamento della comunale amministrazione, con gravissimo scapito del pubblico interesse, ciò che non può essere conforme allo spirito del regolamento stesso;

« Considerato che ad ogni modo i termini di cui si tratta per la formazione e pubblicazione dei ruoli sono stati prorogati dalla competente autorità; poichè allorquando il Comune s'avvide che dal *maximum* della tassa fuocatico fissato da quel regolamento non sarebbe potuto ottenere tutta quella somma che, quale provento della tassa medesima era stata per l'esercizio del 1877 in bilancio stanziata, ricorre con deliberazione del 23 marzo 1877 alla Deputazione provinciale, onde precisamente per tale annata 1877 lo autorizzasse ad oltrepassare il suddetto *maximum*, e appunto per la stessa annata la chiesta autorizzazione le fu concessa con deliberazione del 5 settembre 1877, la quale fu approvata con Reale Decreto del 5 settembre dello stesso anno; ora codesta autorizzazione essendo stata domandata allorchè già erano trascorsi i mentovati termini dal regolamento stabiliti per l'oggetto in discorso, sarebbe un cosa assurda il ritenere che col precitato Reale Decreto non sieno stati implicitamente quei termini stessi prorogati per tutte quelle operazioni ch'erano indispensabili onde il decreto stesso potesse sortire il suo effetto » (1).

---

(1) Nello stesso senso si era pronunciata la Corte d'Appello di Genova nella sua sentenza 31 dicembre 1879, Calenda *P. P.*, Alberti, *est.* (*Eco Giurisp.*, IV, 33).

« Attesochè le premesse nozioni di fatto pongono in essere che dal Comune di Pieve di Teco non furono osservate le norme tracciate nel regolamento per l'applicazione della tassa fuocatico nei Comuni della Provincia di Portomaurizio deliberate dalla Deputazione provinciale nella seduta del 23 dicembre 1868, in senso dell'art. 8 della legge 26 luglio 1868, se si eccettua quella relativa alla decretazione della tassa medesima, nella tornata d'autunno, giacchè questa, avendo avuto luogo contemporaneamente alla formazione del bilancio per l'anno 1877, nei primi di gennaio dello stesso anno, si può dire che sia stata deliberata nella tornata d'autunno, di cui la seduta 7 gennaio doveva ritenersi quasi una continuazione, essendo stabilito dall'art. 84 della legge comunale e provinciale che i bilanci attivi e passivi per l'anno seguente sono deliberati nella sezione d'autunno.

« Da tale inosservanza però non può dedursene la conseguenza, che pu[...]

Contro la riferita decisione fu obbiettato che la stessa si era reoccupata esclusivamente degli interessi dell'azienda comunale,

---

e ha tratto il Tribunale di Oneglia, che la tassa imposta dal Comune sia legale ed inesigibile.

« Di vero; il principio, secondo cui tutto ciò che si fa contro la legge eve ritenersi nullo, quand'anche la nullità non ne sia comminata, non fu ıai accettato dalla dottrina e dalla giurisprudenza in tutto il suo rigore e ı tutte le sue conseguenze, perchè nella pratica non poteva non riuscire razionale e talora impossibile. Invece scuola e giurisprudenza ragionevolente insegnarono che, in difetto di apposita sanzione di nullità, questa ebba intendersi settintesa o voluta dal legislatore, solo quando le formatà omesse siano così essenziali che senza di esse l'atto non possa rivestire natura caratteristica, che gli è propria, nè possa raggiungere lo scopo, cui è destinato. Questo sistema fu tradotto in legge negli art. 46 e 56 el Cod. di proc. civ. Ma esso non può intendersi limitato alla procedura udiziale, solo perchè in questa trova la sua sede, mentre egli è questo ı principio generale di ragione, essendo in sostanza le nullità e le decaenze, pene, le quali non possono applicarsi se non sono chiaramente vote dal legislatore.

« Ora, nella specie, il regolamento provinciale di Portomaurizio per la tassa ocatico non commina punto la decadenza e la nullità nel caso d'inosserınza dei termini ivi fissati, — non si può desumere tale comminatoria ıl modo con cui sono concepite le relative disposizioni; — non sono poi senziali alla tassa i termini medesimi.

« La prima e la seconda delle cennate proposizioni sono chiarite dalle stesse pressioni usate dal legislatore. Basta ricordarne il tenore: — art. 1. Nella rnata d'autunno il Consiglio di ciascun Comune sarà in facoltà di decrere per l'anno prossimo una tassa di fuocatico colla determinazione delpoca, in cui sarà esigibile; — art. 2. Il ruolo delle famiglie, da sottorsi al pagamento della tassa, è formato dalla Giunta entro il mese di nnaio dell'anno, in cui deve essere applicata, e mediante avviso al pubico, per tutto il mese di febbraio. Evidentemente queste disposizioni nulla ntengono nella loro sostanza di imperativo e di assoluto.

« La verità della terza proposizione è dimostrata dalla sola considerazione e il tempo in cui si decreta la tassa colla determinazione dell'epoca della a esigibilità, ed il tempo in cui si pubblicano i ruoli, sono date che non guardano propriamente e direttamente gli interessi dei contribuenti, ma uttosto i rapporti dell'amministrazione comunale coll'Autorità tutoria, rnando indifferente ai contribuenti medesimi che la tassa sia decretata ed ruoli pubblicati più in un mese che in altro dell'anno. Quello che è vemente sostanziale, e che tocca ai veri diritti dei cittadini, si è che la tassa n sia applicata se non quando sieno stabilite nel bilancio le rendite, le ese, e quindi le deficienze, e che i ruoli sieno pubblicati per tutto quel npo che la legge prescrive, onde gli interessati possano fare i loro rivi e reclami e provvedere l'occorrente pel pagamento. E ciò fu fatto a guardo della tassa contro cui insorge il Giuseppe Berardi.

« Nè vale il dire in contrario che non formandosi il ruolo nel tempo preso venga a mancare il criterio dell'agiatezza dei contribuenti avutosi di ra nell'imposizione della tassa, perchè è ovvia la risposta che in quaıque tempo si compili il ruolo nulla impedisce che si abbia riguardo a condizione finanziaria dei contribuenti medesimi nell'epoca fissata per e formazione. E ciò deve pur sempre praticarsi dalla Deputazione prociale, la quale è chiamata a rivedere i giudizi sulla agiatezza dopo traırso un notevole tempo dalla pubblicazione dei ruoli, e quando anzi a meglio talenti, poichè non le è prefisso al riguardo alcun termine dal golamento.

« Del resto non è supponibile che il legislatore abbia voluto ritenere come rentorî e improrogabili i termini succennati, ed alligare all'osservanza ri-

e non di quelli dei contribuenti. A prò di costoro si osservava in proposito « essere contrario ad ogni norma di buona amministrazione il fare provvedimenti d'imposta con retroattività di applicazione, lasciando ignorare al contribuente la quotità d'imposta che gli spetta quando è già in corso il periodo finanziario al quale l'imposta si riferisce; o, peggio ancora, creando necessità al contribuente di fare pagamento cumulato in un anno solo di due o più annualità d'imposta ». E si soggiungeva: « la giurisprudenza amministrativa è intorno a ciò omai ferma e precisa; imperocchè dove e quando avvenne che ad alcun particolare Comune occorresse necessità di aver proroga dei termini, o di alcuno dei termini stabiliti nel regolamento provinciale, si ritenne indispensabile a ciò l'intervento di un decreto reale, e nella lunga serie di questi decreti che la *Raccolta Ufficiale* delle leggi raccoglie nella parte supplementare è costante l'uso di limitare la proroga al *solo anno in corso* » (1).

Giustissime osservazioni coteste; ma che potevano solo avere valore (e lo hanno certamente grandissimo) in sede amministrativa; nè si raccomanderà mai abbastanza alle autorità tutorie di vegliare affinchè non si sconvolgano molti interessi privati, ed anche pubblici, collo alterare o sorpassare i termini speciali stabiliti dalla legge o dai regolamenti che ne fanno vece. Ma appunto perchè la questione riflette più che un *diritto* vero e proprio, un *interesse*, anche per un altro verso l'autorità giudiziaria non poteva far buona una decadenza che l'autorità amministrativa, per vista di pubblico vantaggio, non aveva creduto di dover rilevare.

248. Accenniamo ancora ad un'altra importante controversia dibattuta in giurisprudenza. — Non può essere dubbio che è permesso al Consiglio o alla Giunta municipale, in occasione dell'annua revisione, di portare nella lista dell'anno corrente dei contribuenti che non abbiano figurato nella lista dell'anno precedente, e viceversa di cancellarli; ma sarà egualmente lecito che *dopo l'anno* il contribuente possa essere molestato per il pagamento di una tassa a cui il Consiglio e la Giunta di quell'anno precedente, non credette sottoporlo?

Secondo la Corte d'Appello di Torino (2) il tributo deve ritenersi

---

gorosa dei medesimi la facoltà d'imporre la tassa di fuocatico, dal momento che non poteva ignorare come non pochi sono gl'incagli, che si verificano nell'andamento degli affari comunali, e ne ritardano l'esatta esplicazione, e come il difetto dell'attuazione della tassa medesima per un'annata potrebbe sconvolgere l'azienda comunale.

« Conseguentemente resta dimostrato che le ragioni addotte dalla sentenza appellata per dichiarare illegale la tassa fuocatico imposta per l'anno 18.. dal Comune appellante, non sono plausibili, non potendo ritenersi perentorî i termini fissati nel regolamento provinciale surriferito ».

(1) V. Nota della *Giurispr.* XX, pag. 584.

(2) Corte App. Torino, 11 giugno 1877 (*Riv. Amm.*, ann. 1877, p. 28..

ssenzialmente *annale;* e conseguentemente la tassa di famiglia on ammetterebbe *ruoli suppletivi* per la tassazione di contribuenti he il Comune pretendesse essere stati ommessi nei ruoli degli nni precedenti.

249. Invece andò in avviso affatto opposto una recente senenza della Corte di Cassazione di Firenze, la quale fissò la massima he i Comuni possono fare ruoli suppletivi per i contribuenti, non olo relativamente all'*anno in corso,* ma eziandio agli anni preedenti, fino a che il debito della tassa non sia rimasto estinto per rescrizione (1).

---

(1) Cass. Firenze 28 dicembre 1882 (*Annali* XVII, 29).
È notevole la lunga fase che percorse la causa su cui si pronunciò la orte suprema, e non mancano di importanza le altre varie questioni che agitarono.
Nel 27 novembre 1873 si pubblicò a Firenze il ruolo suppletivo dei conibuenti alla tassa di famiglia per gli anni 1869 e 1870. In quel ruolo firava per la somma di L. 11 un Francesco Piantanida, che aveva avuto micilio e residenza in detta città dal novembre 1868 al febbraio 1871, e iindi ne era partito, per ritornarvi poi nel 1879. Nel 28 gennaio e 4 aile 1878, venivano notificati al Piantanida gli avvisi di pagamento per la iddetta somma, mercè affissione dell'atto alla porta del palazzo munipale, atteso il suo allontanamento dalla città. Tornato il Piantanida a renze nel 1879, come si è accennato, Torquato Piselli incaricato dal Coune di Firenze di esigere le tasse arretrate, notificava al Piantanida, un ecetto in data del 23 giugno 1879, e poi, nel 22 luglio successivo fava procedere contro di lui ad un pignoramento per riscuotere la sudetta tassa unitamente alla multa ed alle spese.
Dopo il pignoramento il Piantanida pagò la somma richiestagli, e poi iiamò il Piselli innanzi al tribunale di Firenze per farlo condannare, dopo annullamento del precetto e del pignoramento, alla restituzione delle mme indebitamente percette, al risarcimento dei danni e delle spese.
Il Piantanida deduceva a sostegno delle sue domande parecchie ragioni eccezioni, tra le quali occorre notare queste, cioè, 1° Che il credito clamato dall'esattore era prescritto; 2° Che era illegale la procedura fiale contro di lui adoperata in base alla legge 20 aprile 1871. — Il tribule di Firenze ammise l'eccezione di prescrizione, ed accordò al Piantada quanto domandava. Il Piselli ed il Comune di Firenze, appellarono a Corte, ed il Piantanida dedusse ancora che il Comune di Firenze non eva facoltà di pubblicare un ruolo suppletivo nel 1873 per la tassa di miglia pretesa per gli anni 1869 e 1870, senza tralasciare di riprodurre tte le ragioni ed eccezioni da lui allegate innanzi al tribunale.
La Corte di Appello, con sentenza del 33 febbraio 1880, riformò la senıza del tribunale, e rigettò tutte le domande del Piantanida. Essa disse, e non vi era prescrizione, e ritenne, che il Piselli, come incaricato dal mune di Firenze, poteva agire coi privilegi fiscali autorizzati dalla legge aprile 1871. Nulla però disse intorno alla facoltà che il Piantanida neva al Comune di fare ruoli suppletivi nel 1873 per riscuotere la tassa di niglia negli anni 1869 e 1870. Il Piantanida ricorse per annullamento ntro la mentovata sentenza per parecchi mezzi, dei quali occorre ricorre solamente due, cioè: 1° Che il Piselli non poteva praticare contro di la esecuzione fiscale a forma della legge 20 aprile 1871; 2° Che il mune non aveva il diritto di pubblicare nel 1873 un ruolo suppletivo per tasse degli anni 1869 e 1870. La Corte suprema di Firenze, con decine del 7 aprile 1881: 1° affermò che il Piselli poteva procedere in virtù l ruolo del 1873 all'esecuzione forzata, nella forma stabilita dalla legge

Si trattava nel caso di conoscere se il Comune di Firenze potev fare nel 1873 un ruolo supplettivo per riscuotere la tassa di famigli degli anni 1869 e 1870;

Ed ecco come ragionò in proposito:

« Deve ritenersi, su questo tema, che il diritto di far ruoli su plettivi scaturisce dalla medesima fonte, dalla quale deriva quel di fare i ruoli principali, cioè, dalla facoltà d'imporre legalmen quella imposta, la quale, per virtù della legge, possa riscuoter colle forme dei ruoli. Questa derivazione la è così evidente, cl il legislatore avrebbe dovuto, con una precisa disposizione di legg vietare la formazione dei ruoli supplettivi, anzichè con un tes espresso permetterli. — Infatti egli riconosce come esistente la f coltà di formularli anche per le imposte degli anni precedenti, c l'art. 8 della legge 14 giugno 1874, n. 1940, il quale dice cos « La facoltà di compilare i ruoli supplettivi per redditi di ricchez

---

20 aprile 1871; 2° ritenne che la Corte di Appello di Firenze non ave detto nulla nella parte motiva della sentenza impugnata, intorno alla e- cezione del Piantanida che negava al Comune di Firenze il diritto di pu- blicare nel 1873 un ruolo suppletivo per le imposte del 1869 e 18. Perciò, per questo secondo motivo, cassò la sentenza denunziata, e rin i la causa alla Corte di Appello di Lucca.

Portata la causa innanzi alla Corte di Lucca, furono dal Piantanida proposte le ragioni ed eccezioni che aveva dedotte nei precedenti giudi. Tra le altre, sempre quella, cioè, che il Comune non poteva fare il ru nel 1873 per le tasse del 1869 e 1870, e che non si poteva procedere Piselli ad esecuzione forzata col mentovato ruolo, con le forme priv giate stabilite dalla legge del 1871. La Corte di Lucca, con sentenza 30 gennaio 1882, ammise l'appello del Piselli e del Comune di Firen, come aveva già fatto la Corte di Appello fiorentina, e rigettò tutte le mande del Piantanida. Essa ritenne: 1° Che non era applicabile alla ta comunale di famiglia la limitazione agli ultimi due anni alla facoltà di f ruoli suppletivi, imposta per la tassa di ricchezza mobile dalla legge 14 giu 1874, perchè si trattava di una restrizione di facoltà che non si pot estendere a tasse diverse da quella per la quale era stata espressame dettata. Che, sebbene fosse vero che dal regolamento del 7 luglio 1 per l'applicazione della tassa di famiglia nel Comune di Firenze, possa sumersi che il ruolo suppletivo, per regola, debba farsi nell'anno in si pubblica il ruolo principale, tuttavia, se viene ritardato, il diritto tassa non rimane leso, per difetto di sanzione di nullità o di decaden. 2° Ritenne altresì, che il Piselli, come incaricato dal Comune, poteva p cedere alla esecuzione forzata in base al ruolo del 1873 con le form scali della legge 20 aprile 1871, per virtù del decreto 15 novembre 18, n. 1087. — Il Piantanida ricorse nuovamente alla Cassazione di Fire, con motivi così formulati: Violazione degli art. 3 e 4 del proemio el Codice civile; 1097, 1157 e 1167 dello stesso Codice; 118 legge 20 marzo 18, alleg. A; 16 legge 28 giugno 1866; 8 legge 26 luglio 1868, dec 7 luglio 1869 e relativo regolamento (art. 11, 12, 13, 14, 15 e 16), e d art. 517, 553 e 568, procedura civile, per avere la sentenza ritenuto, e sia in facoltà dei Comuni di redigere e rendere esecutivi in ogni te ruoli suppletivi referentisi a tasse annuali che sarebbero state dovu o 6 anni prima.

E la Cassazione di Firenze si pronunciò nei termini che risultano d sopra trascritta decisione.

« mobile........ vale per le imposte dell'anno corrente........ e per
« quelle dei due anni precedenti ». Queste parole rilevano che la
facoltà di fare ruoli supplettivi esiste in genere e che viene limi-
tata per la ricchezza mobile. Il dire che la facoltà di fare ruoli
supplettivi è stata conceduta in via di eccezione per gli ultimi due
anni, soltanto in favore della riscossione della tassa di ricchezza
mobile, contraddice al testo della legge. Posto dunque come indu-
bitabile che il Comune di Firenze poteva fare un ruolo supplettivo
per la tassa di famiglia, tanto più che lo dice espressamente l'ar-
ticolo 15 del regolamento 7 luglio 1869, restava a vedere se poteva
farlo nel 1873 per la tassa degli anni 1869 e 1870. — Ammessa la
facoltà di far ruoli supplettivi, essa non può cessare che colla pre-
scrizione del debito della tassa, il quale nasce col provvedimento,
che impone la tassa, e si liquida col ruolo, debito, che non ha
verun rapporto giuridico coi bisogni del Comune, sebbene questi
bisogni fossero la causa determinante la tassa. — Ora, di prescri-
zione non è luogo a parlare, perchè tale eccezione è stata respinta
da una sentenza e non è stata riprodotta. Il Comune adunque non
trovava verun ostacolo alla formazione del ruolo supplettivo in
discorso nei principii generali regolatori della materia. E non lo
trovava neppure nel citato art. 15 del regolamento 7 luglio 1869,
il quale dice che il Consiglio comunale, nel mese di maggio, risol-
verà i reclami; ed aggiunge: « facendo compilare un ruolo sup-
plettivo, che comprenda i contribuenti omessi, » ma non fissa il
termine, nel quale questo ruolo supplettivo si deve compilare, nè
minaccia nullità o decadenza.

« Quindi la facoltà illimitata di far ruoli supplettivi non viene nè
ristretta, nè condizionata in alcun modo dal suddetto regolamento,
dettato per la tassa di famiglia nel Comune di Firenze. — Dimo-
strata così la legalità del ruolo supplettivo del 1873 per la tassa
degli anni 1869 e 1870, esso produceva contro il contribuente tutti
i suoi effetti legali. — Nè ad annullarne la efficacia vale il di-
sposto dell'art. 16 del suddetto regolamento, il quale prescrive che
il Sindaco deve far recapitare al contribuente omesso un avviso
speciale, assegnandogli un termine di giorni 15 a reclamare al
Consiglio, ed ammonendolo che, decorso tal termine, sarà tenuto
come consenziente alla tassa. Imperocchè, non avendo avuto luogo
tale notificazione, il ricorrente ha conservata intatta la facoltà di
reclamare al Consiglio comunale, e non si è potuto presumere che
egli abbia assentito alla tassa. Questi sono i soli effetti della man-
cata notificazione. Se non che, il ricorrente non si lagna di ciò,
egli pretende che il ruolo non era eseguibile contro di lui per ef-
fetto della mancata notificazione, e questo l'art. 16 non dice.

« La eseguibilità del ruolo non deriva già dal suddetto art. 16,

ma dalle altre disposizioni di legge, dalle quali consta che la sem plice affissione del ruolo basta a costituire debitore il contribuente e ad autorizzare la esecuzione con le forme privilegiate, stabilit con la legge del 20 aprile 1871. Ora il ricorrente medesimo h confessato che egli andò via da Firenze nel 1871, e non vi ritorn prima del 1879. Perciò il ruolo del 1873 poteva essere eseguit legalmente a suo danno, rimanendo a lui salva la facoltà di r correre al Consiglio comunale, ed esclusa la presunzione di assei timento ».

250. Il Ministero delle Finanze stabilì alcune norme d'appl cazione della tassa di fuocatico, desumendole da vari pareri emes dal Consiglio di Stato sui regolamenti volta a volta deliberati dal Provincie, e dei quali pareri alcuni furono già discussi in ques titolo, oppugnandone talvolta anche le risoluzioni.

A completo esaurimento della materia si riferiscono le cita *norme di applicazione* (1).

Può esser consentito ad un Comune di stabilire nell'applicazio della tassa di fuocatico, una graduazione dei contribuenti ma giore di quella portata dal regolamento in vigore.

È pure ammessibile nel regolamento di applicazione della stes tassa la disposizione portante che la *considerazione delle alt imposte cui va soggetta una famiglia* possa influire a una co rispondente *diminuzione di classe* (2).

La tassa di famiglia per essere legalmente applicata deve ra guagliarsi all'*agiatezza delle famiglie*, la quale vuole essere d sunta dai loro redditi *d'ogni maniera*, per non dar luogo : ingiusta disuguaglianza fra contribuente e contribuente.

Epperò è a ritenere illegale la deliberazione di un Comune *commisurare la tassa unicamente in base al tributo fondiar* e per conseguenza di *escludere dalla tassa di famiglia gli ese centi del luogo*; poichè una tale deliberazione snatura il prin pio stesso della tassa di famiglia, mentre sotto questo nome non farebbe realmente che mettere una *sovrimposta alla fondiaria* (

La tassa di famiglia non può applicarsi per *contingente*, ma p *quotità* secondo la designazione delle singole classi.

---

(1) V. *Riv. Amm.* XXVI, 717 e seg.

(2) Parere del Consiglio di Stato, 11 marzo 1875 — Città di Bologna. Dubitiamo molto che questa non dovesse invece essere una conside zione che avesse ad influire in senso contrario, se è vero che si debba p sumere che le imposte stanno in proporzione e in ragione diretta de attività.

(3) Parere del Consiglio di Stato, 17 marzo 18 5, adottato — Comu di Pizzocorno.

Dopo la fissazione del ruolo definitivo, non può essere aggiunto ll'importo delle singole quote il tanto per cento occorrente per a spesa di riscossione (1).

L'autorità giudiziaria non è competente a conoscere le questioni elative all'accertamento dell'*agiatezza* della famiglia.

Tali controversie devono risolversi dall'autorità amministrativa, econdo le disposizioni vigenti per l'estimazione dei redditi soggetti ll'imposta di ricchezza mobile e per la dichiarazione dei valori ocativi.

Sono soggette alla tassa le famiglie tutte residenti nel Comune n ragione delle loro rendite, *prelevate le spese di produzione, e letratte le annualità passive,* qualunque ne sia l'origine, il modo il luogo donde provengano ; — in altri termini, l'imponibile di uesta tassa si riduce alla rendita che rimane disponibile, pagate e spese di produzione e i debiti.

La graduazione della tassa deve procedere tra un *massimo* e un *ninimo;* il massimo stabilito non può mai superarsi senza autoizzazione della Deputazione provinciale, sanzionata da Decreto eale (2).

La tassa di famiglia colpisce le persone che hanno abituale reidenza nel Comune.

La residenza si determina secondo l'art. 16 del Codice civile.

Le controversie insorte sulla determinazione del luogo di resilenza sono di competenza dell'autorità giudiziaria (3).

E soggetto alla tassa, considerato come formante famiglia a sè, nche colui il quale *abita presso altra famiglia* senza aver con uesta *comunione di beni*, o *d'industrie*, o *di lavoro* (4).

---

(1) Parere del Cons. di Stato, 2 marzo 1869, a sezioni riunite, adottato.

(2) Parere del Cons. di Stato, 10 febbraio 1869, a sezioni riunite, adottato.

(3) Pareri del Cons. di Stato, 10 febbraio e 7 aprile 1869, a sezioni riuite, adottati.

(4) Devono andare soggetti a tassa le persone che hanno la loro residenza el Comune per ragione del rispettivo loro impiego e che ricevono alloggio a pensione da un albergatore? Si rispose per l'affermativa, osservando he queste persone debbono considerarsi come capi di famiglia e non unto facienti parte della famiglia dell'albergatore, colla quale non hanno lcunchè di comune, soggiungendosi che se la tassa di famiglia o fuocatico embra a primo aspetto riguardare l'imposizione dei singoli *fuochi* esistenti el Comune, pure dai precedenti legislativi di questa tassa si ricava, che, olla medesima si volle invece costituire una tassa *personale*, imposta non ol criterio assoluto d'un testatico o capitazione, ma con un criterio suggerito dall'equità, cioè con un conveniente riguardo alla condizione dei ontribuenti locali nella rispettiva agiatezza. (Ved. *Riv. Amm.*, ann. 1871, . 185).

— « È ormai massima di giurisprudenza stabilita, che alla tassa di faniglia, ad eccezione dei miserabili, sono soggetti tutti i cittadini, siano ivili o militari, che hanno la residenza nel Comune ove viene applicata.

« Più volte il Ministero della guerra, ha fatto la questione, se gli uffi-

Nei riguardi della tassa di famiglia si considerano come una sola famiglia quelle unioni di più individui, i quali vivono alla stessa mensa, tenendo in comunione i beni, o esercitando un'industria, e dandosi insieme al lavoro (1).

Le donne, in quanto sono capi di famiglia, sono anch'esse soggette a tassa (2).

Gli stranieri devono essere soggetti alla tassa se abbiano abituale dimora nel Comune, purchè non abbian diritto ad esenzione in virtù dei trattati internazionali (3).

Le Confraternite e le Fabbricerie, mancando in esse l'elemento della convivenza, non sono soggette alla tassa.

Lo stesso è delle Società industriali, Istituti di credito, e di tutti quegli enti morali che non han fuoco e famiglia (4).

A portare giudizio sul vero stato di *agiatezza* del contribuente si debbono avere in considerazione le rendite mobiliari ed immobiliari, che le famiglie ricavano *tanto nel Comune di loro residenza, quanto in altri Comuni* (5).

A formare il criterio dell'agiatezza, su cui è a commisurarsi la tassa, si deve computare la *rendita netta*.

Fra i debiti e le annualità passive detraibili dalla *rendita lorda*

---

ciali dell'esercito dei corpi che sono di guarnigione nelle diverse città del Regno si dovessero intendere compresi fra i contribuenti alla detta imposta e si rispose affermativamente, quando, ben inteso, nei rispettivi regolamenti provinciali non vi siano eccezioni in contrario.

« Nel caso concreto dunque, di cui è oggetto il rapporto del signor Prefetto di Macerata, e non essendovi nel regolamento di quella Provincia disposizione alcuna a favore degli ufficiali dell'esercito, nè particolarmente per quelli dell'arma dei Reali Carabinieri, non sembra dubbio il diritto nel Comune di Camerino, di pretendere la tassa da quel tenente dei carabinieri che colà dimora per ragioni di servizio; tanto più che le disposizioni del regolamento anzidetto sono esplicite e contemplano anche il caso di coloro che trovansi soli, mentre l'ufficiale predetto ha famiglia e casa aperta in Camerino.

« Nè potrebbe valer l'eccezione opposta dal tenente, cioè di dovere essere egli esente dalla tassa di famiglia, come appartenente alla forza pubblica, perché, come si ripete, ad eccezione dei miserabili, il regolamento della Provincia di Macerata non comprende verun' altra categoria di esenti dall'imposta ».

Nota Min. Dir. gen imp. dir. 12 ottobre 1882 (*Riv. Amm.*, XXX, 845).

(1) Parere del Cons. di Stato, 24 maggio 1869, adottato — Comune di Bologna.

In questo parere si fanno equipollenti i due concetti di famiglia e convivenza.

(2) Parere del Cons. di Stato, 26 gennaio 1870, adottato — Comune di Verona.

(3) Parere del Cons. di Stato, 16 febbraio 1869, adottato.

(4) Parere del Cons. di Stato, 19 aprile 1869, adottato.

(5) Parere del Cons. di Stato, 24 aprile 1869, adottato.

evonsi comprendere anche le *imposte erariali, provinciali e comunali* (1).

La tassa di famiglia non è una tassa addizionale a quella di icchezza mobile, nè a quella sui fabbricati, nè all' imposta foniaria, ma sta da sè, e si basa sull'*agiatezza* del contribuente.

Epperò la graduazione della tassa non può aver per base le sole endite mobiliari, o quelle immobiliari; nè bastano a determinarla ruoli delle imposte dirette, ma devesi invece aver riguardo a utte le circostanze, le quali concorrono a far presumere nella famiglia maggiori o minori agi (2).

Non è lecito determinare le categorie delle famiglie dalla loro *ondizione civile*, prendendo a base di distinzione i mezzi con cui iene procacciata l'agiatezza, cioè, o col lavoro manuale, o colindustria, o col commercio, o colle rendite di stabili (3).

A desumere l'agiatezza delle famiglie giova aver presente anche numero delle persone che le compongono, e il modo col quale medesime si trattano (4).

La Decisione della Deputazione provinciale è definitiva, salvo adito all'autorità giudiziaria (5).

---

(1) Parere del Cons. di Stato, 24 aprile 1869, adottato — Comune di ucca.

(2) Parere del Cons. di Stato, 7 settembre 1869, adottato — Comune di osenza.

(3) Parere del Cons. di Stato, 19 aprile 1869, adottato — Comune di ilano.

(4) Parere del Cons. di Stato, 21 febbraio 1869, adottato.

(5) Nota ministeriale, direz. gen. imp. dir. 18 gennaio 1873 (*Riv. Amm.*, XIV, p. 661).

TITOLO IV.

TASSA SUL VALORE LOCATIVO DELLE ABITAZIONI.

CONCETTO DELLA LEGGE 28 GIUGNO 1866 — OGGETTO DELL'IMPOSTA ED ESENZIO[NI] — NORME GENERALI DI APPLICAZIONE.

CAPO I.

Fondamento giuridico ed economico dell' imposta.

251. *La tassa sul valore locativo.*
252. *Cenni storici. La tassa sul valore locativo in Olanda, Germania, A[u]stria, Francia, America.*
253. *La legge 28 Aprile 1853 in Piemonte.*
254. *Pregi della tassa sul valore locativo; lodata da Stuart Mill, Pescator[e] Magliani, Ellena. — Se deve farsi luogo a una riduzione speci[ale] del valore locativo in considerazione del numero dei compone[nti] la famiglia.*
255. *Se sia utilmente e giustamente applicabile alla tassa il sistema del [ri]parto in ragione progressiva.*
256. *Precedenti legislativi al riguardo.*
257. *Discussioni e proposte che precedettero la votazione della legge vige[nte] del 1866 — Dichiarazioni degli on. Pescatore e Depretis.*
258. *Proposta fatta dalla Commissione del 1876 di rendere la tassa escl[u]sivamente proporzionale, e non progressiva.*
259. *La tassa colpisce le abitazioni indipendentemente dalle qualità di [in]quilini o di proprietari: nel primo caso, in ragione del fitto rea[le], nel secondo, del fitto presunto, ossia del fitto che si potrebbe ot[te]nere in commercio. Come dovrà ragguagliarsi il valore locati[vo] dei palagi suntuosi e castelli che non si affittano mai?*
260. *Decreto legislativo 28 Giugno 1866 n. 3023, e regolamento approv[ato] con R. Decreto 31 Gennaio 1867. I regolamenti comunali. Natu[ra] dell'imposta e suo ordinamento. Anche la tassa sul valore locati[vo] può essere facoltativa od obbligatoria.*
261. *La* tassa sulle pigioni *nel progetto di legge del* 1876.

251. La tassa sul valore locativo appartiene alla categor[ia] delle imposte sulla *spesa*, assunta come criterio dell'agiatezza: [è] qualchecosa di molto simile alla tassa di fuocatico, poichè, p[er] quanto diverso sia il titolo dei due tributi, l'obbiettivo è uno sol[o]: quello di colpire le persone in ragione delle loro fortune. Per l'a[p]plicazione del fuocatico, l'agiatezza si misura da qualunque criter[io] atto a darne la conoscenza approssimativa, per la distribuzione de[i]

tassa in esame, l'agiatezza è desunta unicamente dall'ammontare del fitto, vero o presunto, dell'abitazione, ed è colpita in ragione del fitto stesso. Onde sarebbe da dubitarsi dell'equità e convenienza della contemporanea applicazione delle due imposte, le quali necessariamente vengono a colpire la stessa persona non solo, ma a un dipresso lo stesso cespite, ora desunto dal titolo della spesa, ora da quello dell'entrata: due termini, che non sono sempre in perfetto equilibrio e corrispondenza, ma che nella maggior parte dei casi si deve presumere che lo siano.

252. Sull'abitazione dei cittadini facilmente il fisco trovò, in ogni tempo, un capo certo per l'imposizione della tassa. Così, nell'anno 711 dalla fondazione di Roma, ai tempi delle guerre fra Ottaviano e Antonio, i senatori furono colpiti da un tributo, in ragione del numero delle tegole delle case che avevano a Roma, in proprietà o in locazione (1). Nè quell'imposta fu la sola, che gravitasse sulle case; i Romani ebbero pure un'imposta delle porte e finestre *(ostiarum)*, analoga a quella che, collo stesso nome, vige in Francia, ed un'imposta sulle colonne che adornavano gli edifici *(columnas)*; ed una persino sui camini, che pare fosse decretata da Claudio. — « In capita singula servorum ac liberorum « tributum imponebatur: columnaria ostiaria, frumentum, milites, « remiges, arma, tormenta vecturæ imponebantur; cuius modo rei « nomen reperiri poterat hoc satis esse ad pecunias cogendas videbatur » (2). La riscossione di tali imposte era aggravata da un fiscalismo eccessivo: e Cicerone accenna appunto alla *acerbissimam exactionem capitum atque ostiarum* (3): donde una grave resistenza contro l'imposizione, di cui consta pure dagli scritti dello stesso Cicerone ad Attico: « de aquaeductu probe fecisti, columnarium vide ne nullum debeamus » (4).

Checchè ne sia però di queste prime esplicazioni della tassa, colle quali si colpirono piuttosto le case che le abitazioni, e non tanto le case quanto certi accessorî, voluttuarî o indispensabili, è indubitato però che il concetto della tassa sul valore locativo complesso, considerato come misura dell'agiatezza, è affatto moderno.

Secondo l'autorità di Esquiron de Parieu (5), la tassa sulle pigioni avrebbe avuto origine in Olanda, dove fu ordinata fin dal 1732, sulla ragione del dodicesimo del valore locativo.

Ma, giusta il medesimo scrittore, sarebbe stata adottata anche

(1) Diod., XLVI, 31.
(2) J. Cæsar, *De bell. civ.*, III, 32.
(3) Cicero, *Ad famil.* III, 3, t. I, p. 147.
(4) Cicero, *Ad Attic.*, XIII, 6.
(5) Esquiron de Parieu, *Trattato delle imposte.*

da molto tempo in Germania, sotto il titolo d'imposta sulle case ed anche in Austria, dove certe volte fu stabilita in misura propo zionale alle pigioni, ed altre volte in raporto alla superficie ab tabile.

In Francia fu decretata dall'Assemblea Costituente del 1789, i ragione progressiva del fitto, e regolata dalla successiva legge 1 gennaio 1791.

Negli Stati Uniti d'America questa forma di tributo incontrò p speciale fortuna, e il prodotto della tassa fu portato al punto d permettere l'abolizione dei dazi di consumo.

253. Nè questa imposta è nuova in Italia; chè anzi fu per qua che tempo applicata in Piemonte, in forza della legge 28 aprile 185 che ne regolava la riscossione col sistema progressivo, sull'esemp della legge francese.

254. I più autorevoli economisti concordano nel riconosce i pregi grandissimi, che nella sua applicazione presenta la tas sul valore locativo. Il fitto, vero o presunto, del locale servien ad uso di abitazione, è per vero uno dei sintomi più sicuri e me fallibili della ricchezza dei cittadini, per cui non si può dubitare c questa forma d'imposta meriti il primo posto fra le diverse tas indiziarie.

Ciò fu riconosciuto esplicitamente dallo Stuart Mill, che fra g economisti si fece propugnatore caldissimo di cosiffatta forma tributo. — « L'impôt sur les maisons, s'il est bien proportion à leur valeur, est un des impôts les plus justes et les plus irrépr chables qu'on puisse imaginer. Aucun article de la dépense d' u particulier n'indique mieux son revenu et n'y est, à tout prendr plus exactement proportionné. L'impôt sur les maisons se rapproc donc plus d'un équitable impôt du revenu qu'il n'est possible s'en rapprocher en imposant les revenus directement: il présen cet avantage, qu'il fait naturellement toutes les déductions, qu est si difficile de faire avec un impôt assis directement sur l revenus » (1).

Anche il Magliani (2) e l'Ellena (3) non hanno che parole di a provazione per la tassa in discorso: solo consiglierebbero col Ler Beaulieu che la si graduasse secondo il numero dei componenti famiglia, perchè di frequente occorre che da un cittadino si pag molto caro un alloggio, non già perchè esso si trovi in condizio di grande agiatezza, ma pel numero considerevole dei figli o pe

(1) Stuart-Mill, *Principes d'économie politique*, Vol. II, 369.

(2) Ved. Agostino Magliani, *Sulla situazione finanziaria*, ecc., cit.

(3) Ved. Vittorio Ellena, *Le finanze dei Comuni*, nell'*Archivio di St tistica*, cit.

sone addette alla casa. E potrebbe verificarsi facilmente il caso che un padre di famiglia numerosa, un padre di sette figli, ad esempio, fosse costretto a spendere più di un celibe, quantunque ugualmente o meno agiato di questi.

All'obbiezione grave si tentò di rispondere colle seguenti considerazioni, che cioè questo padre di sette figli trova, nella società in cui vive, i mezzi di istruirli e di educarli, trova in essa la via aperta al loro collocamento futuro, ed usa per sette persone, nelle quali egli si immedesima e si riproduce, i vantaggi, che gli offre la società e che per sette vie riescono a trasfondergli nell'animo la soddisfazione che gliene risulta, l'onore che gliene torna, e forse anche, più tardi, a procacciargli un benefizio materiale nei suoi giorni cadenti. È giusto quindi che per la condizione, in cui volontariamente si è messo, egli paghi un'imposta in proporzione più larga del celibe.

Queste ragioni però non persuadono il prof. Pescatore (1), altro dei valenti fautori dell'imposta sul valore locativo. Egli riconosce tutta la gravità dell'obbiezione, e sostiene che all'inconveniente dovrebbe riparare il legislatore. — « Gli istituti naturali, quelli che pure essenzialmente si fondano sui rapporti necessari delle cose, chiedono quasi sempre una qualche parte di complemento alla legislazione positiva: intervenga adunque il legislatore, e a questo difetto della natura, la quale non segna quasi mai le linee secondarie, supplisca prendendo a norma la media della famiglia, e ritenuto l'*intero fitto* come materia tassabile quando i membri componenti la famiglia (genitori e figli) non eccedano il numero di sei; per ogni figlio eccedente il numero normale deduca il decimo della pigione, riducendo la materia tassabile al fitto residuo: e così la legge toccherà nell'applicazione di un principio di ordine naturale, quel punto approssimativo, che è la sola verità nella pratica » (2).

Nè può disconoscersi la profonda ragionevolezza di tale proposta, che è a deplorarsi non sia stata concretata in una disposizione della legge positiva vigente.

In seno alla Commissione, che nel 1876 si occupò del riordinamento delle tasse locali, la stessa proposta fu messa in discussione: e fu riconosciuto che la tassa in discorso, fra le indiziarie « sarebbe la migliore, se non avesse il difetto di colpire, in molti casi, non la ricchezza, bensì il bisogno, che cresce in ragione dei

(1) PESCATORE, *La logica delle imposte*, cap. XXXI, 208.

(2) « La deduzione del *decimo* suppone il numero di dieci quale limite massimo, anche delle famiglie più numerose: portando il limite a dodici si dedurrebbe un solo dodicesimo per ogni membro eccedente la media normale. Trattasi di un punto pienamente devoluto all'arbitrato legislativo ». PESCATORE, *loc. cit.*, in nota.

membri della famiglia ». Ma, conchiuse la stessa Commissione, ch « si dovette riconoscere che era impossibile mutare la base della tass senza renderla vessatoria e di difficile accertamento. Fu quindi rivolt ogni studio a migliorarne l' applicazione e a renderla più produt tiva allargandone la base » (1). — Con buona venia dell'onorevol Commissione, troppo azzardata ci pare una conclusione siffatta: n il correttivo proposto ad un' ingiustizia, da essa riconosciuta e ammessa, era di tanto difficile attuabilità da preferire piuttosto i male e il danno derivante dall' ingiustizia medesima.

255. È quasi connaturale a questa imposta la sua distribu zione in ragione progressiva, poichè tassandosi il valore locativ come indizio dell'agiatezza del contribuente, è chiaro che la spes del fitto non sta alla entrata complessiva del contribuente in un semplice ragione proporzionale. Si può senza fallo stabilire che s Tizio paga per fitto lire 500 annue, e Caio ne paga lire 1000, Sempronio 2000, non sarà ordinariamente l'entrata di Caio sempli cemente doppia dell' entrata di Tizio, e rispettivamente l' entrat di Sempronio doppia di quella di Caio; ma poichè l' entrata no si esaurisce tutta nella spesa, eccetto che nei patrimoni più pc veri, e più si sale nella scala dei pingui patrimoni, più spiccat si fa la differenza tra la rendita e la spesa , una spesa di fitt maggiore dovrà per necessità dare l'indizio di un' agiatezza no semplicemente proporzionale, ma progressiva.

Le tasse sulla spesa difficilmente possono essere ragguagliate a l'avere dei cittadini, e ad esso proporzionate; anzi le tasse sull spesa e sul consumo tendono ad una progressione in senso in verso, come già fu notato (2); nè nella maggior parte dei casi possibile evitare un tale inconveniente, che si verifica più specia mente nei dazi ed altre imposte indirette di simile natura, dov non è dato distinguere fra consumatore e consumatore.

Ma questa impossibilità non si verifica affatto nelle tasse *dirett* sulla spesa: e tale è appunto quella sul valore locativo delle ab tazioni, che permette l' ordinamento e la distribuzione dei det valori locativi in distinte categorie, da tassarsi in quella ragion progressiva, che valga a rendere proporzionale la tassa all'agia tezza dei varî contribuenti.

Nè con questo potrà ritenersi che si venga a sostituire il prin cipio della proporzionalità delle imposte, sancito dallo Statuto fon damentale, all'altro, voluto da certi riformatori intransigenti, dell progressività: si vuole la progressione unicamente per ritornar alla proporzione, sola norma questa e indeclinabile nella distribu

(1) *Relazione* della Commissione, p. 36.
(2) Vedi *Le imp. com.*, *Introduzione*, I, 4.

one degli aggravi. Ed egregiamente osserva al riguardo l' Es-
uiron de Parieu « non equivale forse a ripudiare in teoria il
stema dell'imposta progressiva, lo ammetterlo solo come un mezzo
er arrivare alla legge della proporzionalità? » (1).

256. Del resto in pratica l' imposta sul valore locativo si
resentò quasi fin dal suo nascere informata al sistema della pro-
ressività. In Francia l'Assemblea costituente, nel gettar le basi
elle leggi del 1791, ammetteva che un fitto di 200 lire indicasse
el locatario una entrata del doppio, cioè di 400 lire, ma che l'oc-
upare un alloggio del valor annuo di 12 mila lire fosse segno di
na rendita dodici volte e mezzo maggiore, cioè di 150 mila lire (2).
uesti numeri non si affanno sicuramente alla presente distribu-
one della ricchezza, ed alle usanze del nostro paese; ma tuttavia
gli è fuori di dubbio che oggi fra noi, come nel 1791 in Francia,
valore della pigione di casa è tanto maggior parte delle entrate
ella famiglia, quanto queste entrate sono più sottili.

La legge piemontese del 28 aprile 1853, in più mite misura teneva
rmo essa pure il principio dell'imposta progressiva, come si disse.
il relatore della legge al Senato così dimostrava che nel caso
imposta progressiva non era che un omaggio alla proporziona-
tà. — « Questo valore locativo non è già la cosa per ragione della
uale l'imposta si stabilisce, o, come suol dirsi, la materia impo-
bile, cioè quella al cui valore deve, secondo lo Statuto e la giu-
izia, porporzionarsi il montar dell' imposta. La materia imponi-
le è nel complesso di tutti i proventi del contribuente, quale che
a la fonte onde derivano, ossia il grado di agiatezza di cui egli
ode. La qual cosa ammessa, la Commissione considerando il va-
re locativo come indicazione, non come misura, dell' agiatezza
el contribuente, non potea dubitare che, al crescer di quello, non
otesse, salvo lo Statuto, crescere la quota dell'imposta in ragione
aggiore, purchè questa progressione non andasse più rapida, di
uel che vadano presumibilmente le entrate che si vogliono sot-
oporre alla tassa ».

257. E la stessa legge vigente infine, ammette pure il sistema
ell'imposta progressiva sul valore locativo; o meglio lascia in
coltà ai Comuni di adottare il sistema progressivo o il proporzio-
ale (3).

È degna di nota la discussione che seguì in Parlamento su questo
roposito.

L'art. 19 proposto dalla Commissione era così formulato:

---

(1) Esquiron de Parieu, *Traité des impôts*, V, p. 146.
(2) Legge 12 gennaio 1791.
(3) Decr. legisl. 28 giugno 1866, n. 3023, art. 19.

« Art. 19. La tassa diretta sul valore locativo potrà essere pr·
porzionale o progressiva.

« Il Consiglio comunale dovrà distinguere in categorie il mo·
tare delle pigioni, e graduare la tassa entro i limiti di 4 a
per cento » (1).

Contro una cosifatta dizione, l'on. Pescatore faceva le seguei
assennate considerazioni:

« Temo che l'art. 19 contenga una contraddizione, e, quel c
è peggio, una disposizione molto pericolosa ad attuarsi nei C
muni.

« L'alinea di codest'articolo dice che il Consiglio comunale *dov*
distinguere in categorie il montare delle pigioni, e graduare
tassa entro limiti di 4 a 10 per cento.

« Questa è la tassa progressiva, poichè a farla proporzionale v
non potete ammettere che una tassa fissa d' un tanto per cent
del 4 per cento, ad esempio.

« Imponete una tassa del 4 per 100, invariabile sui valori loc
tivi, ed avete una tassa proporzionale: imponete una tassa gr
duata, crescente in ragione che aumentano le pigioni, ed ave
una tassa progressiva; ma se il Consiglio comunale *deve* disti
guere le pigioni in categorie, graduare la tassa, e tassare fino
10 per cento i fitti maggiori, e del 4 per 100 i fitti minori, col
categorie intermedie, evidentemente ne risulta una contraddizio
col primo capoverso, dove è detto che la tassa può essere pr
porzionale o progressiva. Così la vostra tassa proporzionale o pr
gressiva nel primo capoverso, diventa progressiva in modo ass
luto, e obbligatorio nel capoverso seguente. Ma poi vi prego
considerare che la progressività della tassa sul valore locativo no
è, quanto al reddito del contribuente, che una progressione app
rente. Voi mi insegnerete tutti che la tassa sul valore locati
per essere realmente proporzionale al reddito deve stabilirsi s
valore locativo in ragione progressiva.

« La conclusione mia, o signori, è questa, che si sopprima
primo capoverso dell'articolo; che si ommetta affatto ogni defini
zione; e si dica semplicemente che il Consiglio comunale deve di
stinguere in categorie il montare delle pigioni, con quello ch
segue.

« Se poi per caso vi cadesse in mente di lasciare in potere d
Comune di decidere se la tassa sul valore locativo debba esser
di un tanto per cento per tutti, ovvero progressiva, allora il vostr
concetto peccherebbe di doppio vizio: 1° perchè la vostra legg
permetterebbe ai Comuni di decretare un'ingiustizia; perchè un

(1) *Atti Uff.*, Camera Dep. anno 1866, vol. II, p. 1797.

assa proporzionale sui valori locativi diventa progressiva al ro-
escio; 2° perchè voi gettereste la discordia nei Consigli comunali
iei quali la questione della proporzionalità e della progressività
liventerebbe una questione personale fra i singoli consiglieri.

« Come volete voi che quei consiglieri che pagano fitti diversi,
he tengono abitazioni di valore locativo diverso, abbiano essi da
lecidere sull'ammontare della tassa?

« Ma evidentemente colui che paga un fitto minore vorrà che
l suo fitto sia tassato in ragione bassissima, e aggraverà la mano
u quelli che pagano un maggior fitto.

« E questo riflesso, o signori, mi persuade a proporre un altro
mendamento.

« Molto inopportunamente, secondo me, si domanda ai Comuni
odesto pericoloso ufficio di tassarsi fra loro.

« Io vi prego di lasciare in sospeso chi debba distinguere le ca-
egorie e la progressività della tassa, io vi prego di stabilire sem-
licemente nel vostro alinea che si dovrà distinguere in categorie
'ammontare delle pigioni, e graduare la tassa: stabilito così il
rincipio, al resto provvederà il regolamento.

« In conclusione io vi propongo di riunire in un solo i due arti-
oli 19 e 20, sopprimendo le parti già da me indicate. L'articolo
urrogato sarebbe formulato così:

« Si dovrà distinguere in categorie il montare delle pigioni, e
raduarsi la tassa in ragione di 4 a 10 per 100. Con regolamento
la approvarsi con regio decreto, previo avviso del Consiglio di
tato, saranno prescritte le altre norme da seguirsi per lo stabili-
nento di questa tassa » (1).

— All'on. Pescatore rispondeva il Presidente della Commissione,
n. Depretis, nei termini che seguono:

« La Commissione veramente non ha potuto mettersi d'accordo
ulla proposta dell'on. Pescatore, non essendosi riunita dopo che
enne presentata; ed io, come presidente della Commissione, dirò
l mio parere personale, non potendo manifestare il parere della
Commissione, che non è stata chiamata a votare.

« Per parte mia accetto la proposta dell'on. Pescatore; credo
he il suo concetto sia conforme ai principii, che debbono neces-
ariamente informare una legge sul valore locativo, come indizio
li ricchezza; quindi io sono dispostissimo ad accettarla.

« L'emendamento conseguentemente sarebbe così formulato:

« Il Consiglio comunale dovrà distinguere in categorie l'ammon-
are delle pigioni e graduare la tassa dentro i limiti..... »

« E qui direi: di 4 a 10 per 100. Poi « Con Regolamento, da

(1) *Atti Uff.*, Camera Dep., 1866, Vol. II, p. 1799.

approvarsi con R. Decreto, previo avviso del Consiglio di Stat
saranno prescritte le norme da seguirsi per lo stabilimento di dett
tassa ».

« Questa sarebbe la proposta. Non so se i miei colleghi vi ad
riscano » (1).

Altri oratori sorsero a proporre emendamenti e a discutere
progetto della Commissione, specialmente nella parte che rigua
dava la misura, in cui sarebbesi dovuta pagare la nuova tass
L'on. Pepoli aveva proposto dapprima che la tassa dovesse gr
duarsi nei limiti dal 2 al 10 per 100. E dopo le spiegazioni da
dal presidente della Commissione, soggiungeva: — « Allora io accett
la proposta dell'on. Pescatore, ma mantengo l'emendamento di gr
duare dal 2 al 10 per 100 la facoltà d'imporre, imperocchè io cred
che sia, come diceva nella seduta di questa mattina, utile il lascia
un largo campo ai Comuni e non vincolarli troppo. E credo pu
fermamente che la tassa debba essere in sul principio stabilita i
minime proporzioni. Quindi ripeto che mantengo il mio emend
mento e prego l'on. nostro presidente di volerlo mettere ai voti » (2

Ed ecco finalmente come veniva corretto nella legge il relativ
art. 19 del progetto:

« Art. 19. La tassa sul valore locativo potrà essere proporziona
o progressiva.

« La tassa proporzionale non sarà maggiore del 2 per 100.

« Per applicare la tassa in ragione progressiva sul valore loc
« tivo, il Consiglio comunale dovrà distinguere in categorie il mo
« tare delle pigioni e graduare la tassa dentro il limite di 4 a 1
« per 100, determinando anche le categorie degli esenti ».

Così veniva affermato il principio dell' attitudine della tassa a
essere stabilita in misura proporzionale, o in ragione progressiv
a libera scelta dei Comuni.

258. Fu invece di contrario avviso la Commissione che nel 187
elaborò il progetto di legge sulle imposte dirette comunali, la qual
propose di togliere l'alternativa, lasciata ai Comuni dalla legge v
gente, di attuare la tassa in ragione progressiva o in ragione pr
porzionale, prescrivendo che dovesse essere sempre applicata in r
gione proporzionale. « Non si ignoravano, osservò la Commission
gli argomenti che si adducono per dimostrare come, attesa la n
tura particolare dell'indizio della ricchezza desunto dal valor lo
cativo, la proporzionalità della tassa possa in date circostanze r
solversi in una progressività a rovescio; ma parve anzitutto co
veniente di non lasciare in balìa dei Comuni l'appigliarsi all'un

(1) *Atti Uff.*, loc. cit.

(2) *Atti Uff.*, Cam. Dep., anno 1866, Vol. II, p. 1800.

all'altro sistema, sì perchè ciò sarebbe stato in opposizione al
oncetto che informò il presente disegno di legge, sì perchè in
osa di tanto momento è bene che il legislatore esprima nettamente
a propria opinione, e disponga in conformità della stessa. Ora,
ovendo scegliere fra i due sistemi, non si esitò a dare la prefe-
enza a quello della proporzionalità; in primo luogo, perchè risulta
alle statistiche ufficiali che la maggior parte dei Comuni che si
ono fin qui valsi della tassa sul valor locativo, l'hanno applicata
a ragione proporzionale; in secondo luogo, perchè una volta
mmessa la progressività per la tassa sulle pigioni, sarebbesi ne-
essariamente dovuto estenderla anche a quelle, parimente indi-
arie, sulle vetture e sui domestici, novità questa alla quale,
ando alla esperienza fatta, non sembrerebbe disposto il paese» (1).
Ma la lodata Commissione non propose con questo, a parer nostro,
correggere in meglio la legge vigente.

259. A completare il concetto economico della tassa in esame
on sarà superfluo accennare che l'imposta sul valore locativo non
una tassa sugli inquilini in opposizione a quella sui fabbricati
ne colpisce i proprietari; ma un'imposta che sta oltre e indipen-
entemente da quella fondiaria: non colpisce un solo cespite di
edditi, come fa quest'ultima, ma colpisce la rendita complessiva
el contribuente, assunto a criterio per misurarla la comodità
ell' abitazione. Quindi vi è soggetto tanto il proprietario che
bita la casa propria, quanto l'inquilino che abita l'altrui: e nel
rimo caso l'imposta sarà distribuita in ragione del fitto presunto,
a determinarsi dal fitto reale che si ricava da altre case tenute
a inquilini, e poste in simili condizioni.

Questa determinazione può facilmente farsi quando si tratti di
bitazioni comuni; ma che si dirà quando si tratti di palagi monumen-
li, di castelli sontuosi che non si affittano mai, e che non hanno
rezzo venale in commercio? Si prenderà, dice il Pescatore (2) che
propose la quistione, il valore venale siccome rappresentante un
pitale tenuto improduttivo a uso personale del proprietario: l'in-
resse normale di questo valore sarà la materia tassabile. Vero
ne se il fatto dei castelli e dei palazzi più sontuosi che non si
fittano mai è affatto indeterminabile, il loro prezzo venale riesce
randemente incerto; attesa l'infrequenza del vendersi di tali pro-
ietà: ma nel dubbio s'inchinerà verso il massimo anzichè verso
minimo della stima, perchè, *nel dubbio* la distribuzione dei
ubblici carichi deve portarsi verso i più abbienti, anzichè cor-
re il rischio di aggravare oltre al debito i meno agiati. Mill

---

(1) *Relaz.* cit., p. 39.

(2) Pescatore, *La logica della imposta*, XXXI.

riferisce che nell'applicare la tassa inglese sulle abitazioni, il fi
presunto dei monumentali, storici castelli di *Belvoir* e di *Cha-*
worth, celebre per essere stato per sedici anni il luogo di dete-
zione di Maria Stuarda, fu stimato di lire ducento annue! Forse
scandalo universale e i gridi di sdegno che simili fatti dovette
sollevare, risuonavano ancora nell' animo dell' illustre scrittor
quando dettava le parole seguenti: « On devrait estimer non
valeur vénale, *mais ce que coûterait sa construction.* Ce
estimation fournirait un capital, dont l'intérêt représenterait
base, sur laquelle l'impôt devrait être assis » (1).

260. Sfiorato così appena il campo economico giuridico, è
caso di discendere all' esame della legge positiva, contenuta
punto nel Decreto legislativo 28 giugno 1866, n. 3023, art. 1
seg. — « La facoltà concessa ai Comuni dall' art. 118 della le
20 marzo 1865, n. 2248 è estesa eziandio ad imporre una *tassa*
valore locativo delle abitazioni e immediate loro dipendenze » (

La tassa sul valor locativo è la prima delle tasse dirette c-
sentite ai Comuni dopo la pubblicazione della legge 20 marzo 18
quando il Paese e il Governo, preoccupati delle spese che si
davano man mano riversando sui Comuni, cominciarono a da
pensiero del soverchio peso che ricadeva sulla proprietà fondiar.

La definizione e i caratteri dell'imposta sono dati in modo p-
ciso dalla legge; e le norme di applicazione, dal successivo re-
lamento approvato con R. Decreto 31 gennaio 1867: i Cons
comunali sotto l'osservanza delle norme stabilite nella legge e
regolamento generale, hanno facoltà di deliberare speciali rego-
menti locali (3). E ciò analogamente a quanto avviene per le alt
tasse fin qui passate in esame.

Anche la tassa sul valore locativo di regola facoltativa, può -
ventare obbligatoria per i Comuni, quando intendano di eccede
il limite normale della sovrimposta fondiaria. E questa obbliga-
rietà fu confermata ancora dalle leggi successive che rimanegg-
rono il sistema delle sovrimposte.

Il Ministero delle Finanze in una sua Relazione, così spiega
la natura e l'ordinamento di questa imposta, accennando agli -
convenienti cui nella pratica aveva dato luogo: « La tassa
valore locativo è tassa personale (4) dovuta da colui che tie

(1) Stuart Mill, *Principes d'économie politique*, II, 369.

(2) Art. 16 Decr. legisl. 28 giugno 1866.

(3) Art. 19 Decr. legisl. 28 giugno 1866.

(4) È molto inesatto qualificare personale la tassa in discorso. Il Minist
la definì tale in opposizione alla tassa sui fabbricati, volendo dire
questa colpisce la casa, e quella la persona che la abita; ma a-
gore di termini le due tasse sono reali entrambe, e colpiscono due c

disposizione propria e della famiglia una casa o abitazione o
ppartamento con o senza mobili. Questa tassa si fonda sulle di-
hiarazioni dei contribuenti, rivedute dalla Giunta e dalle Commis-
oni, il voto delle quali in materia di determinazione dei valori
cativi è inappellabile. Il sistema della tassa può essere propor-
onale o progressivo, e la procedura della sua applicazione s'ac-
osta a quella seguìta per la tassa sui fabbricati.

« L'applicazione pratica della tassa sul valore locativo dimostra
he i Comuni l'adottarono troppo spesso unicamente come forma-
tà per ottenere dalle Deputazioni provinciali di sorpassare il li-
ite normale della sovrimposta sulla fondiaria, e che perciò ve-
iva a mancare il fine propostosi dal legislatore, che era quello
sollevare la già aggravata proprietà fondiaria, specialmente nei
omuni rurali, nei quali la tassa riuscì in fatto quasi inapplicabile
er la mancanza di enti imponibili, essendo esenti gli edifizi ru-
ali e le costruzioni destinate all' abitazione dei coltivatori, o al
covero del bestiame, o alla conservazione e prima manipolazione
ei prodotti agrari » (1).

261. La tassa sul valore locativo venne, come già si disse, man-
enuta nel progetto di legge sulle tasse locali del 1876. Fu però pro-
osto di mutare il nome dell'imposta, sostituendo all'antico, quello

---

verse: la tassa fondiaria colpisce la *casa*, e quella sul valore locativo
bitazione; ma tutte e due in un modo ugualmente reale e *contra quem-
unque possessorem*, senza aver riguardo nè al domicilio del contribuente,
l altro criterio esclusivamente personale. Il che si vedrà meglio nel com-
ento della legge.

(1) *Relazione* del Ministro delle Finanze alla Camera dei Deputati (*Atti
ff*. Tornata 1 marzo 1872).

Già fin subito dopo la promulgazione del regolamento per la tassa sul
alore locativo, era stata censurata in Parlamento l'esenzione delle abita-
oni rurali: e aveva anzi formato la base principale delle obbiezioni degli
ppositori. Ecco come ne parlava l'on. Protasi, alla cui severità di giu-
zio, anche per ciò che non riguarda solo l'inconveniente della suddetta
enzione, non possiamo però partecipare.

« A poco o nulla può ascendere nei Comuni rurali la tassa sul valore
cativo delle abitazioni, particolarmente a seguito dell'art. 7 del regola-
ento 31 gennaio 1867, col quale si dichiaravano esenti da tale tassa le
bitazioni dei coltivatori. Vi sono Comuni, nei quali difficilmente sapreb-
onsi indicare più di tre o quattro case non destinate all'abitazione dei
oltivatori, e quindi in quei Comuni solo per tre o quattro case, e, tal-
olta anche per un numero minore, potrebbesi imporre una tassa sul va-
re locativo. Siccome poi una tale imposta in forza dell'art. 19 del de-
eto legislativo 28 giugno 1866 potrebbesi fare ascendere al 2 per 100,
se vuolsi anche al 10 per 100, ed è minimo in generale il valore loca-
vo delle abitazioni, così è chiaro che affatto insignificante sarebbe il
odotto della suddetta tassa. Sarebbe poi anche una tassa troppo parziale,
l avrebbe quasi il carattere di odiosa; sarebbe pure sconveniente a fronte
elle dichiarazioni da farsi, delle commissioni di sindacato da istituirsi, e
ogni altro incombente relativo ed inerente ad un sistema che l'opinione
ubblica già tanto deplora ed energicamente respinge ».
(*Atti Uff.* Camera dei Deputati, Tornata 3 aprile 1867).

che alla Commissione parve più « concreto e preciso, di *tassa sull pigioni,* poichè l' oggetto imponibile è il prezzo reale o presunt della locazione delle case, e la tassa si commisura con un'aliquot sopra tal prezzo » (1).

CAPO II.

Oggetto dell'imposta – Enti imponibili — Esenzioni.

262. L'imposta, autorizzata dal decreto legislativo 28 giugno

---

(1) *Relaz.* della Commissione, cit. p. 41.

866, colpisce « il valore locativo delle abitazioni e delle imme-
iate loro dipendenze » (1).

Di fronte a una definizione così precisa e categorica è impossibile
itenere che il legislatore abbia voluto imporre una tassa sul va-
ore locativo in genere, vale a dire sopra ogni reddito, che possa
itrarsi dalla locazione di un fabbricato, di un edifizio qualsiasi;
d è invece troppo evidente che si volle colpire di tassa soltanto
l reddito di quegli edifizi o fabbricati, che sono, per loro natura,
estinati alla dimora dell'uomo, e dove esso compie gli atti ordi-
iari della vita domestica, cioè le case, gli appartamenti, i quar-
ieri *(aedes, domus, mansiones)*. — Il qual concetto è poi reso
empre più manifesto dai successivi art. 17 e 18 del citato decreto
egislativo; il primo dei quali, indicando chi debba pagare la tassa,
ispone doversi questa « da chiunque tenga a sua disposizione nel
Comune una casa o un appartamento con mobili, quand'anco non
occupi, o solo rade volte, la sua casa ed il suo appartamento »;
d il secondo dispone che « il valore locativo delle abitazioni (quando
on possa aversi reale pel fitto risultante da locazioni scritte e ver-
bali) deve stabilirsi, per via di confronto, con le case ed abitazioni
poste in parità di condizioni ».

Nè diverso da detta legge è il tenore del successivo regolamento
el 31 gennaio 1867. Quivi infatti, all'art. 2, si stabilisce che « la
mposta sul valore locativo delle abitazioni e delle immediate loro
ipendenze è dovuta da chiunque tenga a sua disposizione nel Co-
mune una casa o un appartamento con mobili »; all'art. 3 si ripete
he « l'imposta è dovuta anche quando la casa o l'appartamento non
ia abitato, o lo sia di rado »; nell'art. 4 si parla ancora di appar-
tamenti o camere; e finalmente nell'art. 12, in cui si stabilisce il
modo di determinare il valore locativo, si parla unicamente d'abi-
azioni affittate senza mobili, — di abitazioni affittate con mobili,
— di abitazioni non affittate.

Ed è della natura stessa della tassa che debba gravare esclusi-
vamente sulle abitazioni; poichè appunto l'agiatezza speciale del-
l'abitazione è il più sicuro sintomo e criterio dell'agiatezza generale
lel contribuente.

263. Giustamente la legge poi non ha riguardo solo al valore
ocativo dell'abitazione, ma eziandio a quello delle dipendenze im-
mediate, le quali costituiscono un accessorio delle abitazioni stesse
ne accrescono il decoro e l'importanza. Se si dovesse avere ri-
uardo al luogo indispensabile strettamente all'abitazione, manche-
ebbe facilmente alla tassa l'elemento della proporzionalità: tutto
iò che è attinente all'abitazione, per quanto sia superfluo, non

(1) Art. 16.

cessa di formare un tutto solo; ed anzi, più il valore locativo tend
a rappresentare una spesa voluttuaria, invece che rigorosamente ne
cessaria, e più legittima diventa la base dell'imposta.

Quali siano le immediate dipendenze delle abitazioni formanti co
queste un solo tutto, è dichiarato in modo molto chiaro dal vigent
regolamento. — « Per immediate dipendenze delle abitazioni s
intendono tutti indistintamente i siti ed i locali, che ne formin
un annesso od un'appendice, quand'anche siano materialmente dis
giunti dalla casa o dall'appartamento, come i parchi, i giardini, l
scuderie, i fienili e le rimesse, salvo le eccezioni espresse nell'arti
colo 7 » (1).

Inutile avvertire che cotali indicazioni sono semplicemente dimo
strative.

264. È insito nell' uomo il desiderio di rendere l' abitazion
quanto più sia possibile ricca di agi e comodità, per fare la propri
casa il geniale ritrovo di tutti i giorni: quindi naturale la tendenz
all'aumento di quegli innumerevoli accessorii atti a rendere pi
aggradevole la domestica dimora, che sono contemplati dalla legge
sotto il titolo di dipendenze immediate. — Ma l' uomo stesso, si
per l'indole socievole, sia perchè da sè solo non basterebbe a pro
curarsi tutti gli agi che egli desidera, cerca, fuori della sua abitazion
e col concorso di altre persone, altri luoghi di ritrovo, nei qual
non abita, ma dove rinviene ciò che nella propria abitazione no
ha, o difficilmente potrebbe avere. Di qui l'istituzione dei circoli
società, *clubs*, casini di divertimento, di ricreazione, e altri stabili
menti consimili : dove ricorre chi non può avere nella propria cas
un gabinetto di lettura, una sala da giuoco o simili accessorii vo
luttuarii.

In fatto, l'abitazione di cotali persone diventa arricchita di nuov
agi, ed un nuovo locale è a loro disposizione, oltre quello, in cu
hanno la vera e propria residenza; ma, in diritto, non si sarebb
potuto colpire questo nuovo sintomo di agiatezza, sotto il titolo d
dipendenza immediata dell' abitazione, perchè tale non è la sal
del circolo di lettura o di conversazione, sulla quale, al postutt
l'associato non ha che un semplice diritto di uso in concorso cogl
altri ascritti all'associazione : e d'altra parte, rinunciando a pren
dere in considerazione un tal fatto, si sarebbe abbandonato, senz
ragione, un elemento dell' agiatezza dei cittadini, di cui potev
tenersi conto nella distribuzione del tributo.

Evitò il doppio inconveniente il decreto legislativo del 1866 coll
stabilire, in via di eccezione, che « le società, circoli, casini e sta
bilimenti privati sono imposti in nome collettivo, in ragione de

(1) Art. 5 Regio Decreto 31 gennaio 1867.

ocali, di cui hanno l'uso o la disponibilità » (1). Con questo sistema 'associato, pagando in proporzione la sua quota di tassa per i loali occupati dal circolo, completa la tassa, che esso è tenuto a agare per la sua abitazione (2).

265. La ragione stessa della legge ci fa avvertiti che soltanto ono passibili di tassa i circoli e le società, i cui locali sono destiıati esclusivamente a completare l'abitazione degli associati, costiuendo luoghi di geniale ritrovo o di ricreazione. I locali delle ocietà che hanno uno scopo qualsiasi di lucro, non porgono nesuna rimota attinenza coll'abitazione e non possono in alcun modo ssere soggetti alla tassa sul valore locativo (3).

266. Per parità di ragione non potrebbero essere soggetti a assa i locali delle società di beneficenza, di mutuo soccorso, ecc., acchè non servono di complemento alle abitazioni degli associati, na sono esclusivamente destinati ai filantropici istituti, che in essi ıanno sede (4).

267 Potranno essere sottoposti alla tassa sul valore locativo teatri? La questione non è nuova in giurisprudenza (5), che si ronunciò per l'esenzione : e giustamente, poichè il teatro non è un ocale di abitazione, nè propriamente un accessorio dell'abitazione, na un locale per sè stante, dove, a scopo di lucro, l'imprenditore là pubblici spettacoli.

La Cassazione di Firenze considerò, che se la tassa in esame, er la lettera stessa della legge, è limitata alle abitazioni, cioè alle ase, agli appartamenti, alle camere, a torto si vorrebbe pretenlere di estenderla ai teatri, essendo evidente che un teatro destiıato come è ad accogliere il pubblico per assistere agli spettaoli, non possa per alcuna guisa parificarsi all'abitazione, alla casa, ıll'appartamento del privato cittadino.

E nemmeno il teatro può dirsi una vera e propria dipendenza di ın' abitazione. Il teatro e l' abitazione (casa), sono edifizi egualnente principali, aventi ciascuno il suo modo speciale di costruione, e la sua speciale destinazione. La legge d'altronde espressanente dichiara non doversi intendere per dipendenze, se non quei

---

(1) Art. 17, al. 4, decr., legge 28 giugno 1866. — Art. 6, Reg. 31 genıaio 1867.

(2) Nel progetto del 1876 per la *tassa sulle pigioni* non fu ripetuta la lisposizione contenuta nell'al. 4 dell'art. 17 del Decreto legislativo 1866 e ipetuta nell'art. 6 del vigente regolamento. Il silenzio conservato a questo roposito farebbe ritenere che siasi voluto abrogarlo. Nella relazione non fatta parola dei motivi, che determinarono una tale riforma.

(3) Arg. dall'art. 7, n. 3 del Regolamento.

(4) Arg. dall'art. 7, n. 4 del Reg.

(5) Ved. Corte App. Milano, 20 giugno 1871 (*Annali*, V, part. I, p. 317).

siti e locali che formino « un annesso od un' appendice del abitazioni », vale a dire quei siti o locali che, o sono *pars domu* o che *domus inserviunt;* e di fatti essa stessa li esemplifica n *parchi,* nei *giardini,* nelle *scuderie,* nei *fienili,* e nelle *rimesse* (: cose tutte evidentemente diverse dai teatri, senza aver bisogno farne dimostrazione.

Nè varrebbe addurre la possibilità del caso che un teatro abb a sè connessi dei quartieri affittabili; avvegnachè sia facile il v dere come in questo caso il proprietario o il conduttore dov pagare la tassa sul valore locativo dei quartieri, perchè abitazioi non dovrà pagarla pel teatro, appunto perchè è teatro e non al tazione; nello stesso modo, che, mentre gli uffizi pubblici, i co legi, gli spedali, ecc., sono esenti da detta tassa per quei loca che servono all'uso destinato, vi sono poi soggetti per gli alt locali (camere, appartamenti) che sieno abitati dai direttori, in piegati, ecc. (2).

« Considerando (insegnò la stessa Corte di Cassazione di Firen nella sua già citata sentenza) che a torto deduceva il Comune rico rente, che dove la regola, cioè l'obbligo della tassa sul valore loc tivo, si restringesse alle sole abitazioni, non avrebbero senso alcui delle eccezioni che lo stesso decreto stabilisce, per esempio, quella favore delle costruzioni rurali destinate all'abitazione dei coltiv tori, o al ricovero del bestiame, o alla conservazione e prin manipolazione dei prodotti agrari; nonchè l'altra a favore deg opifici e stabilimenti d'industria coi magazzini che ne dipendon essendo fuor di dubbio che le stalle ove si ricovera il bestiame, i magazzini dipendenti da un opificio o stabilimento d' industria non sono destinati all'abitazione dell'uomo. — In primo luogo i fatti, la dottrina c'insegna che l'argomento tratto dalle eccettu zioni, allora soltanto può avere un qualche valore per amplia: la regola, quando le parole con cui la regola è stabilita, di lo natura, comportano un'ampliazione o un'estensione; ma nel cas come è stato sopra osservato, ha così chiaramente e ripetutamen esternato con parole certe ed univoche la sua volontà di impor una tassa soltanto sul valore locativo delle abitazioni, vale a di: delle case, degli appartamenti, dei quartieri, delle camere, (non ammettere nemmeno il possibile, che se ne faccia estensior a qualsiasi altro edifizio che non sia destinato all'abitazione de l'uomo.

« In secondo luogo poi si presenta facile l'intendere, che mentre legislatore stesso voleva liberare dalla tassa le abitazioni degli agr

(1) Art. 5° R. Decreto 31 gennaio 1867.
(2) Art. 8° Decreto citato.

oltori, e gli opifici e gli stabilimenti d'industria, sarebbesi potuto ıre più o meno seria questione se almeno le stalle o i magazzini, ome accessorii o dipendenze, potessero essere colpiti dalla tassa ıedesima, sicchè, per rimuovere ogni dubbio in proposito *(dubitaionis tollendæ causa)*, egli potè credere conveniente di comprenere espressamente sì le une che gli altri nella voluta esenzione.

« Considerando, che inutilmente il Comune per ritenere i teatri olpiti dalla tassa in discorso, faceva ricorso a proprio regolamento, el quale all'art. 2 leggevasi scritto: « ed altri locali con mobili ».

« Quando infatti la legge ha indicato quali debbano essere gli nti soggetti ad una determinata tassa, non è lecito ai Comuni, pplicandola, di estenderla ad enti diversi.

« Che conseguentemente l'intimato Borghesani, come conduttore ei due teatri di Verona, aveva a buon diritto sostenuto in prinipio, di non essere tenuto per quelli a pagare la tassa sul valore ›cativo, e, costretto a pagarla, avevane poscia domandata la reituzione.

« Per questi motivi, rigetta, ecc. » (1).

268. Diverso giudizio invece, a parer nostro, dovrà farsi nel ıso in cui taluno abbia il godimento a titolo di proprietà o di ıfitto, di un palco in teatro. Evidentemente il palco rientra nella ıtegorie delle dipendenze immediate dell' abitazione, e il fitto ale o presunto, corrispettivo di questo servizio, dovrà concorrere r formare la somma sulla quale si avrà a prelevare l' imposta.

269. L'imposta sul valore locativo è dovuta da chiunque, priıto cittadino o straniero, che nel Comune tenga a sua disposizione na casa od un appartamento con mobili suoi od altrui: ed è doıta anche quando la casa o l'appartamento non sia abitato, o lo a di rado, ed anche quando per una parte dell' anno sia sprovsto di mobili (2).

Come già fu accennato, la tassa sul valore locativo è reale e n personale: ed è perciò che colpisce l'abitazione qualunque sia persona che se ne serve, senza distinzione fra cittadini e straeri, proprietari ed inquilini.

270. Fu fatta questione in giurisprudenza se la tassa sul vare locativo delle abitazioni, dovesse colpire anche gli alloggi che Provincie forniscono gratuitamente ai Prefetti e Sottoprefetti; se questi pubblici ufficiali potessero andarne esenti, pel motivo ıe tali abitazioni sono loro gratuitamente somministrate in raone della carica che fungono.

---

(1) Cass. Firenze, 8 marzo 1877, Comune di Verona c. Borghesani (*Legge*, n. 1877, II, 255).

(2) Art. 2 e 3 del regolamento.

Per la tesi dell'esenzione si era pronunciata la Corte di Ap
pello di Milano fondandosi principalmente sulla frase contenu
nella legge « chiunque *privato* cittadino o straniero ». E avev
detto che l'abitazione data al Prefetto non essendo quella di u
privato, ma piuttosto di un pubblico ufficiale, la tassa non potev
trovare nella fattispecie i termini della sua applicazione (1).

---

(1) Corte App. Milano, 4 luglio 1871, causa Gerli c. il Comune di Mon
(*Man. degli Amm.*, ann. 1871, p. 287).

— Il Comune di Monza aveva attivato nel 1867 l'imposta sul valore locati
delle abitazioni, emanando il regolamento 29 novembre di quell'anno, sta
approvato dal Consiglio comunale con deliberazione del 4 settembre 186
La Commissione di sindacato comprese nel ruolo dei contribuenti p
l'anno 1870 il cav. Gerli, sotto-prefetto di quella città, pei locali da l
abitati e forniti dalla provincia di Milano, in forza dell'articolo 174, n.
della legge comunale e provinciale 20 marzo 1865. Il sottoprefetto cav
liere Gerli se ne richiamò in via amministrativa, ma il suo ricorso fu
primo e secondo grado respinto.

Dietro di che egli si provvide in via giudiziale, citando il Comune
Monza con atto d' usciere avanti a quel tribunale civile, per sentir dich
rare non essere egli tenuto a pagare al Comune tassa locativa alcuna p
l'appartamento mobigliato fornitogli qual sottoprefetto.

Il Comune rispose che la disposizione della legge abbraccia indistint
mente tutte le abitazioni; che non è la parola *privato*, sibbene que
chiunque che regge tutto il periodo dell' art. 2 del regolamento 31 ge
naio 1867 per l' attuazione della legge d' imposta sul valore locativo; c
nel successivo art. 8 è detto che le esenzioni contemplate nel preceden
art. 7 non comprendono le camere e gli appartamenti abitati dai diretto
amministratori, impiegati, ecc.; che il cav. Gerli è appunto un impiega
e in tale qualità non può esimersi dal sottostare alla tassa.

Il tribunale di Monza accolse le difese del Comune, e consideran
principalmente che il cav. Gerli, come sottoprefetto, ha bensì diritto ad u
appartamento gratuito, ma pur sempre lo abita come privato, non diver
mente dagli altri funzionari dello Stato, i quali godono gli appartame
che prendono a pigione coi proventi dei loro impieghi, — con sentenza d
23 e 25 marzo 1871, assolvette il Comune dalla domanda spiegata d
cav. Gerli, spese compensate.

Il cav. Gerli avendo appellato, la Corte d'Appello di Milano, con se
tenza del 4 luglio 1871 (*Manuale degli Amministratori comunali e p
vinciali*, 1871, p. 287) decise che il cav. Gerli non era tenuto a pagare l
Comune di Monza tassa locativa alcuna per l'appartamento fornitogli co
sottoprefetto di Monza dalla provincia di Milano.

Considerò la Corte d'Appello:

« Che l'art. 17 del R. Decreto 28 giugno 1866 dispone che l'imposta
valore locativo è dovuta da chiunque privato cittadino o straniero teng
sua disposizione nel Comune una casa od un appartamento con mobi
sieno questi propri od altrui, quand'anche non occupi o solo rare vol
la sua casa od il suo appartamento ; che il pronome *chiunque*, adoper
in detto articolo di legge, e nel conforme art. 2 del relativo regolame
31 gennaio 1867, vogliansi, o non, disgiunte da virgola le successive p
role *privato cittadino*, non può avere che un solo significato suo propr
avvegnachè ognuno sappia che *chiunque* è sinonimo di *qualunque*, c
questa sola variante dai lessici avvertita, che cioè *chiunque* si applica s
a persona, e *qualunque* sì a persona che a cosa; ond'è che la citata d
posizione di legge e di regolamento dev' essere intesa come se dices
« qualunque privato, sia cittadino sia straniero... ».

« Che il cav. Gerli tiene ed occupa l'appartamento in Monza nella casa

Ma i termini per la risoluzione della controversia non si devono ricercare solo nell'art. 17, al. 1 del decreto legislativo, bensì anche nell'al. 2 dello stesso articolo, in cui è detto che quando

---

proprietà Stucchi, non già come semplice *privato cittadino*, e per titolo oneroso di locazione, o per concessione gratuita del proprietario o della provincia di Milano, inquilina ed assuntrice della pigione di questo appartamento, sibbene invece tiene ed occupa il suo alloggio mobigliato unicamente e veramente nella sua qualità di sottoprefetto di Monza, dal momento che col cessare in lui di questa qualità, cesserebbe anche *ipso facto et jure* il diritto d'usare del medesimo alloggio. Lo scindere poi in due enti la personalità del sig. Gerli, per riuscire a riguardarlo come sottoprefetto quando funge la sua carica, e quale semplice privato cittadino, quando abita il suo appartamento, equivale a disconoscere nella persona del sottoprefetto e pubblico funzionario la naturale ed inseparabile sua qualità di persona fisica, onde non si comprende come si possa riconoscere nel sottoprefetto il diritto ad un alloggio gratuito, ma non anche la possibilità di farne uso.

« Che al pari dei prefetti, i sottoprefetti ricevono l'alloggio mobiliato gratuito di diritto dal Governo, dal quale è loro assegnato come rappresentanti nei capoluoghi di circondario. La provincia di Milano è tenuta a mettere a disposizione del Governo l'alloggio mobiliato in Monza per la residenza del sottoprefetto che ivi lo rappresenta, e il sottoprefetto non ha alcun rapporto contrattuale, nè oneroso, nè lucrativo colla provincia di Milano, salva la responsabilità di cui negli articoli 92 e 94 del regolamento 8 giugno 1865 per l'esecuzione della legge comunale e provinciale. Ed è poi sì vero ed indubitabile che gli alloggi mobiliati sono forniti ai prefetti e sottoprefetti non altrimenti che in questa loro qualità di capi politici dei capoluoghi di provincia e di circondario, che codesto concetto si vede anche rilevato dall'art. 89 del citato regolamento, dove è detto che tanto gli alloggi, quanto i mobili, devono essere proporzionati al *grado ed all'importanza dei funzionari chiamati a farne uso*, tenuto conto del decoro della città in cui risiedono.

« Che ciò basta a persuadere di primo intuito, come non corrano termini di confronto e di analogia tra gli alloggi dei prefetti e sottoprefetti, — che dir si potrebbero ufficiali, potendo e talora dovendo in certe ricorrenze politiche, esser messi anche al servizio dell'alta loro carica, — e gli appartamenti che gli altri funzionari dello Stato si provvedono con piena e libera scelta, e ponno tenere a loro disposizione anche indipendentemente dalla loro residenza nel luogo quali pubblici funzionari. E parimente non corrono termini di confronto fra gli alloggi dei prefetti e sottoprefetti, e gli appartamenti dei direttori, amministratori, impiegati ed insegnanti addetti agli uffizi pubblici e stabilimenti di cui è cenno nell'art. 8 del regolamento 31 gennaio 1867, apparendo manifesto che il primo capoverso dell'art. 17 del Regio Decreto 28 giugno 1866, n. 3023, esplicato dall'art. 8 del suddetto regolamento, non ha inteso di contemplare gli appartamenti che per disposizione di legge abbiano ricevuta una determinata ed invariabile destinazione per l'impiegato, obbligatoria, e senza poter escludere che la concessione d'uso dell'alloggio costituisca un parziale corrispettivo della locazione d'opera, e profitti quindi al proprietario (sia questo il demanio, la provincia o il Comune), il quale voglia disporre di locali per l'alloggio di impiegati. Ma ben altrimenti, come si è superiormente rilevato, e sotto diverse condizioni di fatto e di diritto, corre il caso in esame, in cui l'alloggio pei prefetti e sottoprefetti costituisce per la provincia, che deve provvederli, una spesa obbligatoria, e quindi un vero peso, la negazione di quel vantaggio che di regola profitta ai locatori e sublocatori. E però non può trovare applicazione nella specie, di cui si ragiona, il disposto dell'art. 8 del citato regolamento, al quale corrisponde l'art. 8 di quello monzese ».

la casa od appartamento serve in parte a pubblico ufficio, la part
che è destinata a simile uso (e questa parte solamente), sarà esent
da tassa. La legge pertanto ha perfettamente preveduto il cas
del pubblico impiegato che abbia un'abitazione attinente all'uffici
suo, ma vi ha provveduto escludendo l'esenzione a favore di quell

Del resto quando si pigliasse in tutto rigore l' espression
« chiunque privato cittadino o straniero » (per quanto discutibil
se il sostantivo della proposizione sia la parola *privato*, o no
piuttosto la sola parola *chiunque*), bisognerebbe, per essere logi
nella deduzione, esentare non solo i Prefetti, ma tutti quanti
pubblici funzionari: nè questo certamente ha voluto la legg
Le parole « chiunque privato » non possono avere un concett
restrittivo, perchè messe in rapporto all'oggetto della tassa che
l'abitazione, la frase « chiunque privato » non dice nulla di pi
del pronome generico « chiunque »: tutti egualmente essendo pri
vati tra le mura domestiche.

Finalmente deve imporsi una considerazione tutta di equità:
cioè che la tassa dovendo applicarsi in relazione all'agiatezza de
sunta dalla spesa pel fitto vero o presunto della casa, non pu
essa arrestarsi di fronte a una distinzione artificiosa tra abitazior
e abitazioni, ripugnante alla natura reale dell'imposta, e al prin
cipio politico dell' eguaglianza dei cittadini.

Riputiamo quindi che in migliore sentenza sia venuta la Cort
di Cassazione di Torino che dichiarò soggetti a tassa i Prefetti
come tutti gli altri funzionari che abbiano case di abitazione ne
Comune (1).

« Attesochè però non si può negare che i locali abitati dal So
toprefetto abbiano una destinazione distinta da quella del pubblic
uffizio, che i medesimi si trovino a sua disposizione particolar
per abitarli in un alla famiglia sua, e che in sostanza ne abbi
il godimento come un privato, rientrando così nella disposizion
generale della legge in esame, in cui è colpito dall' impost
chiunque cittadino o straniero;

« Attesochè a raffermare che l'autorità politica, quale il Sotto
prefetto, non potrà godere della esenzione dalla tassa per l'appar
tamento che gli è somministrato, e che occupa colla famiglia sua
soccorre il sopra riferito articolo 8 del regolamento 31 gennai
1867, in cui sono viemeglio chiariti in riguardo e precisati, l
portata e il significato della legge, stabilendo che l'esenzion
accordata ai locali inservienti al pubblico uffizio non comprend
l'appartamento abitato dall'impiegato, quando anche non veng
da esso per tale alloggio corrisposto alcun fitto;

(1) Cass. Torino 11 aprile 1881, Comune di Monza c. Gerli (*Boll. Uf*
del Min. di Graz. e Giustiz., ann. 1881, n. 65).

« Attesochè indarno si fa ad osservare la sentenza impugnata, ıe il menzionato articolo 8 del regolamento riguarda quei pubici istituti che traggono un utile dell'opera del loro impiegato, ıde la concessione gratuita dell' alloggio costituisce un parziale ›rrispettivo che gli presta il proprietario, mentre per la Provina, la somministrazione gratuita dell' alloggio al Sottoprefetto rma un vero e puro carico;

« Attesochè tale argomentazione non è esatta, avvegnachè il ıso della tassa gravita sull' impiegato, quale ne sia il potere o stituto da cui ripete la propria nomina, e d'altronde la Provincia stiene l'obbligazione di procurare l' alloggio gratuito, del quale tratta, in sostituzione del Governo, rappresentando così quella mministrazione una parte della retribuzione, che, il Governo esso corrisponde al funzionario, egualmente che se gli fornisse ıa somma annuale per procurarsi un appartamento conveniente;

« Attesochè poi a vieppiù determinare che la legge va intesa ·l senso predivisato e non altrimente, concorre l'eminente conlerazione di giustizia, consistente in che i pesi devono essere pportati da coloro che godono dei relativi vantaggi procurati ll'amministrazione comunale. E sarebbe veramente troppo se, ·me dalla tassa in controversia, così da altre tasse locali potesse ıdare esente quant'altri ne approfitta, e solo perchè è rivestito una pubblica carica ».

271. Il carattere proprio della tassa importa che essa colpisca n il proprietario dello stabile, ma chi ne usa e lo tiene arredato sua disposizione, e così non lo stabile nudo, ma lo stabile in anto è ordinariamente mobigliato, e perciò suscettivo di godinto, a differenza dell'imposta sui fabbricati, alla quale va sogtto lo stabile per se stesso, da che esiste, e quand'anche di dimento non sia suscettivo.

A questa regola generale si è fatta eccezione per ciò che riarda le camere od appartamenti mobigliati: parve questa una nessità delle cose, nell'intento di evitare che sfuggisse al tributo ıcerta popolazione che abita provvisoriamente quartieri con modia altrui. La legge in tal caso rese contabile della tassa chi itta le camere od appartamenti, invece dei veri locatarii, salvo alsa dei primi verso i secondi (1).

272. L'eccezione poteva essere determinata, per ripetere l'eessione, da un legittimo motivo di necessità: ma però mancò egge di provvedere ad un inconveniente che potrebbe in pratica ificarsi gravissimo.

a tassa in esame ha per oggetto e misura l'agiatezza dei cit-

(1) Art. 17, al. 3 della legge 28 giugno 1866.

tadini desunta dagli agi dell' abitazione; ed è per questo che la legge permette che si applichi in ragione progressiva; poichè appunto alla ricchezza degli appartamenti, può stare in ragione progressiva la fortuna complessa di chi li abita.

Ora come potrà un tale criterio fondamentale della tassa osservarsi nella sua applicazione progressiva, quando si colpisca il privato non in base al numero delle camere che abita, ma in ragione altresì al numero di quelle che subaffitta, e delle quali solo le prime rappresentano una *spesa*, e le seconde invece un' entrata? Sarà giusto che con questo sistema si giunga all' assurdo di presumere uguale agiatezza nel ricco possidente che abita per suo uso esclusivo un quartiere di dodici vani, e il povero impiegato che occupa per suo uso sei vani e subaffitta gli altri sei?

Per quanto muta a questo riguardo la legge non può aver voluto un tale assurdo. Sarebbe però desiderabile che avesse provveduto per evitarlo, disponendo esplicitamente che nel caso di appartamenti di cui una parte si affitta mobiliata, si avesse dovuto dividere l' articolo del ruolo in due distinti, comprendendo nel primo, il valore locativo dei locali destinati all' abitazione propria del contribuente, e nel secondo, il valore di quelli destinati all'affitto con mobiglia; e che soltanto in ordine al primo articolo fosse stata permessa la riscossione in ragione progressiva, e prescritto invece il sistema proporzionale per il secondo.

273. L'art. 7 citato dispone che « per gli appartamenti che « si affittano mobigliati, e per quelli che si subaffittano con mobili *o senza*, la tassa è dovuta dal proprietario o dal primo inquilino, che se ne rivarranno sugli inquilini o subinquilini ». A un altro e maggiore inconveniente diede luogo la legge, ponendo la tassa a carico dell' inquilino non tanto pei locali che subaffitta *con mobili*, quanto anche per quelli che subaffitta *senza mobili*.

Con questa seconda disposizione si smarriva completamente la ragione giuridica ed economica dell' imposta. Si poteva comprendere come nell'intento fiscale di colpire facilmente la popolazione fluttuante della città, si fosse creduto di rendere contabili i affitta-camere mobigliate, invece di coloro che provvisoriamente le abitano. Ma ogni necessità cessava completamente nel caso di subaffitto di locali senza mobiglia.

Delle due l'una: o il subinquilino non fornirà di mobiglia la casa a lui sullocata, e non potrà essere tenuto alla tassa nè esso, nè chi subaffitta, poichè la tassa colpisce « gli appartamenti con « *mobili* siano questi propri (di chi li abita) o di altrui » (1). O il subinquilino fornisce egli direttamente di mobili la casa, e l-

---

(1) Art. 17, al. 1, legge 28 giugno 1866.

lora in questo fatto doveva trovare la legge quel tanto sufficiente a presumere una certa stabilità nella residenza del medesimo, e renderlo direttamente responsabile dell'imposta, come avverrebbe se invece di avere avuto in locazione l'appartamento da un precedente locatario, lo avesse avuto direttamente dal proprietario.

A questo sistema, che altera e sconvolge la natura del tributo, altro ben più corretto proponeva di sostituire la più volte citata Commissione che elaborò il progetto del 1876, disponendo sotto il titolo *della tassa sulle pigioni*, che « per le case e le camere che « si affittano e si subaffittano mobigliate è tenuto alla tassa il pro- « prietario o il conduttore *che le ha fornite di mobiglie* » (1). Con che pareggiava completamente la condizione del proprietario che affitta a quella del conduttore che subaffitta, e toglieva una distinzione inutile, e che ripugna a un semplice e logico ordinamento della tassa (2).

274 Colle esaminate disposizioni, contenute nell'art. 17 della legge, si vollero dare norme nell'interesse esclusivo dell'amministrazione e non dei contribuenti: quindi l'amministrazione soltanto può essere giudice della convenienza di approfittarne o no, e non avrebbero interesse, nè diritto i privati contribuenti di opporsi a che nei ruoli si ponesse la tassa a carico dei subinquilini, anzichè degli inquilini.

L'obbligo giuridico di soddisfare all'imposta è in colui, che usa dei locali destinati all'abitazione, tanto è vero che la legge dichiara salvo il diritto di rivalsa contro di lui nel caso che il proprietario del locale, o il primo inquilino, sia tenuto per esso a farne il pagamento. E questa obbligazione non cessa solo pel fatto che l'amministrazione abbia facoltà, per sua maggiore sicurezza, di renderne responsabile altra persona invece del naturale contribuente. Si tratta semplicemente di una garanzia maggiore data a quell'obbligo

---

(1) Progetto cit. tit. I, cap. I, art. 3.

(2) *Relazione* della Commissione, IV, p. 37.

« Alla regola generale che la tassa deve pagarsi da chi gode o tiene arredata a sua disposizione la casa, è fatta eccezione per le camere e gli appartamenti che si danno in affitto forniti di mobilia. L'ideale della tassa sarebbe certamente stato quello di colpire sempre e direttamente chi usa della casa, senza riguardo alla proprietà della mobilia, ma ognuno vede come sarebbe impossibile cogliere la fluttuante popolazione degli appartamenti mobiliati, e questo pare sia stato anche il concetto della legge e del regolamento ora in vigore: si è però chiarito meglio tale concetto, e se ne è semplificata l'applicazione, prescrivendo con l'art. 3 che per le case e le camere che si affittano o si subaffittano mobiliate, sia tenuto alla tassa chi le ha provviste di mobilia: nel caso di appartamenti che si affittano mobigliati, questa regola non vale, ma allora si tratta di una speculazione del proprietario o del conduttore, i quali tengono naturalmente conto della tassa, e se ne rivalgono compenetrandola nel prezzo della locazione che stipulano coll'inquilino ».

primitivo, e non di una novazione colla quale si sia sostituito a
uno un altro debitore.

275. Elegante questione di diritto è quella sollevata in ordin
all'imponibilità della tassa agli alberghi.

La Cassazione di Napoli si pronunciò per l'affermativa nella caus
della ditta Isotta contro il Comune di Napoli (1).

---

(1) Cass. Napoli, 17 dicembre 1883 (*Riv. Amm.*, ann. 1884, p. 359).

In altra causa si pronunziò parimente per l'imponibilità il Tribunale ci
vile di Genova, con sentenza 8 giugno 1882, nella causa Engel contro
Comune di Nervi, stabilendo che gli alberghi, nell'applicazione della tass
sul valore locativo, non possono riputarsene esenti, nè quali stabilimen
d'industria, nè quali appartamenti non destinati soltanto all'abitazione pe
sonale del contribuente e della sua famiglia, essendo la legge su detta tass
concepita in termini generali ed escludenti ogni distinzione.

« Considerato, in merito della domanda, che il Decreto legislativo de
28 giugno 1866, n. 3023, dopo di avere coll'art. 16 estesa la facoltà de
Comuni, di cui nell'art. 118 della legge comunale e provinciale, ad imporr
una tassa sul valore locativo delle abitazioni e delle immediate loro dipen
denze, all'art. 17 così dispone:

« L'imposta sul valore locativo è dovuta da chiunque, privato cittadin
« o straniero, tenga a sua disposizione nel Comune una casa o un appar
« tamento con mobili, siano questi propri o d'altrui, quand'anche non oc
« cupi o solo rade volte, la sua casa od il suo appartamento.

« Se la casa od appartamento serve in parte a pubblico uffizio, a scuole
« a istituto di beneficenza, a opificio o magazzino, la parte, che è destinat
« a simili usi, sarà esente da tassa. Per gli appartamenti, che si affittan
« mobigliati e per quelli, che si subaffittano con mobili o senza, la tass
« è dovuta dal proprietario o dal primo inquilino, che se ne rivarrann
« sugli inquilini o subinquilini ».

Ed il regolamento di massima per l'applicazione della detta imposta, ap
provato col R. Decreto del 31 gennaio 1867, n. 3524, riproducendo ed espl
cando con gli art. 2, 3, 4 e 7 le disposizioni del riportato art. 17 dell
legge, al n. 3 dell'art. 7, dichiara esenti dall'imposta gli opifici e gli stab
limenti d'industria coi magazzini che ne dipendono, e al n. 4 i locali deg
uffizi pubblici, dei collegi-convitti, delle scuole pubbliche e private, dell
società di mutuo soccorso, degli stabilimenti di beneficenza, come ospedal
orfanotrofi. Soggiunge poi, all'art. 8: « L'esenzione non comprende le ca
« mere e gli appartamenti abitati dai direttori, amministratori, impiegati e
« insegnanti, addetti agli uffizi e stabilimenti indicati al n. 4 dell'articolo pre
« cedente, quand'anche non venga da essi per tali oggetti corrisposto alcu
« fitto ». Ora, da tutte queste disposizioni, si evince a chiare note che la tass
sul valore locativo è meramente comunale, ha per scopo di fornire ai Co
muni, che l'adottano, quei maggiori mezzi, che valgano a sopperire ai pes
e servigi comunali; e colpisce le case, gli appartamenti e le camere co
mobili, che servano all'abitazione dell'uomo in genere e loro immediat
dipendenze, non già quelle soltanto destinate all'abitazione personale de
contribuente o della sua famiglia, poichè basta che la casa o l'appart
mento siano mobigliati e a *disposizione* di lui, e la legge ed il regolament
assoggettano espressamente all'imposta gli appartamenti e le camere, ch
si affittano con mobili e si subaffittano anche senza. Se adunque il criteri
per l'applicazione della tassa sul valore locativo è la destinazione della cas
od appartamento all'abitazione permanente o temporanea dell'uomo, ne con
segue necessariamente che gli alberghi eziandio vi vadano sottoposti, perch
gli appartamenti e le camere mobigliate, che ne formano parte, sono ap
punto destinate ad essere abitate, più o meno lungamente, dagli avventori
Nè le eccezioni indotte dal suddetto art. 17 del decreto del 1866 contrad

« Stabilita la tassa sul valore locativo *delle abitazioni e imme-ate loro dipendenze*, nel 1° capoverso dell'art. 17 del decreto le-slativo, e ai n. 2, 3 e 4 del Regolamento 31 gennaio 1867, e nei imi quattro articoli del Regolamento 30 marzo 1874, e su quali

---

:ono, anzi sono affatto consone al concetto che lo informa, poichè la casa 'appartamento inservienti ad uffizi pubblici, a scuole, ad istituti di bene-enza, ad opifizi o magazzini, rappresentano edifizi, i quali escludono onni-:mente l'uso per l'abitazione; e dippiù lo stesso articolo, privando della ·nzione quella parte delle dette case od appartamenti che sia abitata, ne ıadisce viemmaggiormente il concetto generale, dianzi accennato.

Il regolamento poi non fa che svolgere e confermare il criterio legisla-ı o, e facendo l'applicazione della esenzione ad altri edifizi, non può averlo ·lato o falsato. Quindi è che al n. 3 dell'art. 7 esenta dall'imposta sul ' ore locativo gli opifizi e gli stabilimenti d'industrie coi magazzini che ı dipendono; coteste espressioni non possono essere intese in una ma-ı·ra così lata da includere nella esenzione non pure gli edifizi destinati : una manifattura, ad una industria propriamente detta, esercitata me-ı nte meccanismi od altre opere fisse, come mulini, cartiere, fornaci, fon-ı ·ie e forni, ma ben anco le case e gli appartamenti inservienti ad uso : ergo.

.a legge colpisce colla tassa del valore locativo tutti gli appartamenti e t te le case con mobili, destinate all'abitazione dell'uomo, epperciò gli sta-l menti industriali, che abbiano a base, come gli alberghi, l'affitto o il subaf-f o degli appartamenti e camere mobigliate, onde si compongono, per la di-ı ra od abitazione temporaria degli avventori che vi cercano alloggio, mal si c nprenderebbero nella esenzione, portata dal suddetto n. 3 dell'art. 7 del r olamento, e per ulteriore corollario la intelligenza della sua disposizione v senza dubbio circoscritta ed applicata *secundum materiam subjectam*. (re a che, i vizi della contraddizione e della incoerenza si introdurreb-l o altrimenti nella legge, offendendo così la sapienza del legislatore. F rcita infatti un'industria l'affitta-camere e appartamenti mobigliati, come l. sercita l'esercente un albergo, ed anche il primo è soggetto alla tassa e riale sui redditi di ricchezza mobile pei guadagni che ricava dalla sua i ustria.

D'onde allora la differenza fra l'uno e l'altro di fronte all'applicazione d a tassa sul valore locativo? Il vero è che l'interpretazione della legge v l essere fatta ravvicinando insieme le singole sue disposizioni, e con-d ta in modo che la preservi dal vizio della incoerenza e dall'inefficacia, c ıe è precetto della dottrina romana. *Aptanda est igitur nobis singulis v his senatusconsulti congruens interpretatio*. (L. 20, ff. *De hereditatis petit*). – *Ea accipienda quae vitio careat præsertim cum etiam voluntas legis ex h colligi possit*. (L. 19, ff. *De legibus*).

è varrà certo ad indurre una contraria convinzione la pretesa impossi-b tà nell'albergatore di rivalersi della tassa sugli avventori, chiaro essendo c essa non sussiste menomamente, potendo di leggieri capirsi come egli o ri questa rivalsa insieme a quella di tutte le spese col prezzo, che fa p are agli avventori medesimi, alla stessa guisa che l'affitta-camera od ap-p amenti mobigliati.

a tassa poi sui redditi di ricchezza mobile colpisce i lucri dell'esercizio d a loro industria ed è devoluta allo Stato, e però non ne è una dupli-c one quella sul valore locativo, la quale investe il prezzo della locazione d ı cosa od appartamento, che è l'istrumento principale di quell'industria e quei lucri, ed è devoluta al Comune, ai cui pesi singolarmente gli al rgatori devono contribuire col pagamento della tassa in questione, poichè è i maggiori vantaggi locali, dal Comune procurati, che eglino vedono a rrere e fermarsi gli avventori nei loro alberghi.

onsiderato pertanto che non reggendo la pretesa esenzione degli alberghi

abitazioni la tassa è dovuta, colle relative esenzioni; accenne negli art. 7 dell'un Regolamento, 5 e 6 dell'altro, colle dichiarazi dell'art. 8 dell'uno ed art. 6 dell'altro, per le quali disposizi sono colpite da tassa tutte le abitazioni, cioè *le case, appar- menti, stanze*, nelle quali si può *dimorare anche per un so giorno* ed anche non abitate, ma suscettive ad abitarsi, — si vi- poscia, colle disposizioni posteriori, a stabilire le norme *per le - chiarazioni da farsi, per la maniera di determinare il valore lo- tivo e la persona che debba pagarlo;* — ma, per essersi designi nei relativi articoli dell'uno e dell'altro Regolamento *quali pers- sono obbligate a fare la dichiarazione ed a pagare la tassa* r le case o appartamenti mobigliati, che si affittano o subaffittano, in quale guisa debba determinarsi il valore locativo di esse, n può trarsi che fra le case, appartamenti o *camere mobigliate,* e si affittano o subaffittano, non siano compresi gli alberghi, per considerati dalla legge come stabilimenti d'industria esenti d tassa.

« Appunto perchè nelle case mobigliate da un proprietario r affittarsi o da un primo inquilino per subaffittarsi è uso di abita meno che un anno, onde non avrebbe potuto pretendersi la dic- razione o riscuotersi il pagamento della tassa del fittuario nell caso o del subaffittuario nell'altro, per dire così, momentane non almeno per un anno, ma per più o meno breve durata, ia di mesi, sia pure di giorni — è stato mestieri designare le perse obbligate a fare la dichiarazione e pagare la tassa, ma fu f loro salvo il rivalersene dall'affittuale o subaffittuale, su cui de gravare, dappoichè la è tassa pel valore locativo dell'abitazi e però deve ricadere a carico di chi l'abita, ossia v'ha stanza

« E dappoichè il proprietario o il primo inquilino ritraggono, l'affitto o subaffitto, più di quello, che ritrarrebbero affittando se mobili, si sono determinate norme diverse, per determinare il a- lore locativo soggetto a tassa, secondo sono affittate o subaffitte con mobili o senza; dappoichè secondo l'art. 12 del Regolamento 31 gennaio 1867 e 12 Regolamento 30 marzo 1874, se sono affitte senza mobili, il valore locativo è quello risultante dalla scrittur di locazione o dalla convenzione verbale, e se con mobili, debba a- buirsi, in via prudenziale, all'abitazione quella parte, che spe- rebbe, qualora fosse locata senza mobili; in altre parole, deba

dalla tassa sul valore locativo, il Comune di Nervi giustamente vi sottopose, ed ha diritto di assoggettarvi per l'avvenire il convenuto Engel, condu re del *Grand Hôtel Pension Anglaise*, da lui colà tenuto ed esercitato; e me- ritano quindi di essere accolte tutte le istanze del detto Comune (*Riv. Amministrativa*, XXXIII, 510 e seg.).

E una tale sentenza ebbe recentemente la conferma della Corte Genovese (*Riv. Amm.*, XXXIV, 141).

nersi ragione e dedursi il di più, che si ritrae pei mobili, di cui fornita l'abitazione, appunto perchè quel di più non è valore cativo dell'abitazione, su cui è imposta la tassa, ma valore locavo dei mobili.

« E nella frase, case, appartamenti o camere, che si affittano o baffittano con mobili, adoperate negli art. 4 e 12 del Regolamento gennaio 1867 ed art. 8 e 12 del Regolamento 30 maggio 1874, on possono non intendersi inclusi gli *alberghi*, che sono pure *oitazioni fittate con mobili.*

« E non può trarsi argomento dal 2° capoverso dell'art. 4 del Relamento 31 gennaio 1867 e 4° capoverso dell'art. 8 del Regolaento 30 maggio 1874 (nei quali è detto che, trattandosi di apparmenti o camere, che si affittano mobigliate, il proprietario o il imo inquilino hanno diritto a rivalersi dell'imposta verso gl'inilini o subinquilini), per affermare che ne siano esclusi gli alrghi, per essere malagevole all'albergatore il rivalersi della tassa quei, che per giorni hanno stanza nell'albergo.

« Dappoichè nel prezzo dell'affitto delle camere, che egli stesso stalisce per uno o più giorni, trova l'albergatore il ristoro della ssa, benchè espressamente non la designi, ma certo la include; me trova l'affittatore o subaffittatore di camere od appartamenti r più lungo periodo, il rispondente ristoro nel prezzo dell'affitto subaffitto, sia che il designi separatamente, sia che non l'indichi nto.

« A propugnare la distinzione fra gli uni e gli altri, si invocano sposizioni estranee, per le quali si affermano distinti gli albergari dagli affittatori di stanze ed appartamenti (art. 55 e 46 della gge 20 marzo 1865 della pubblica sicurezza, e art. 3, 31, 33 34 della legge 26 luglio 1868 sull'unificazione delle tasse sulle ncessioni governative e sugli atti e provvedimenti relativi), e da timo, l'art. 20, legge 11 agosto 1870, che contiene disposizioni ianziarie relative ai Comuni ed alle Provincie, con cui si asseiano ai Comuni le tasse stabilite a carico degli albergatori e non tresì quelle, che colpiscono unicamente l'affittatore di camere o ppartamenti mobigliati. Conciossiachè l'essersi in esse leggi dissto intorno agli alberghi e gli affittatori di camere o appartaenti mobigliati, prova che degli uni e degli altri è stato mestieri r parola, appunto per essersi segnatamente nominati gli alberghi elle disposizioni relative. Nè può dirsi che quanto *alla tassa sul tlore locativo delle abitazioni*, coll'essersi nominate le *case, caere od appartamenti, che si affittano mobigliati o si subaffittano m mobili o senza,* siasi inteso fare distinzione fra gli uni e le tre, ed imporre la tassa su queste non su quelli; anzi è da trarne ie, per averli appunto egualmente riguardati, non faceva mestieri

nominare *segnatamente gli uni e le altre, bastando la frase ge-nerica di camere o appartamenti, che si affittano con mobili* o *senza*, per intendersi in essa inclusi altresì gli albergatori; quan[do] dichiarata dovuta la tassa sul valore locativo delle *abitazioni* e d[e]terminato l'obbietto colpito dalla tassa, case ed appartamenti n[el] perimetro territoriale della Città di Napoli e dei villaggi, *anc[he] quando non siano abitate o lo siano di rado, o anche per u[na] parte dell'anno sprovvedute di mobili*, si è venuti indicando [le] persone obbligate a fare la dichiarazione, in qual guisa detern[ii]nabile il valore locativo, e le persone tenute a pagarla.

« E male si appone la ditta ricorrente ad affermare essere [gli] alberghi esenti da tassa, per doversi riguardare come stabilime[nti] d'industria esclusi nel n. 3 dell'art. 7, Regol. 1867 e 5 Regol. [30] maggio 1874. Avvegnachè la tassa pel valor locativo colpisce [le] *abitazioni,* ed appunto perchè negli stabilimenti d'industria non [si] suole *abitare,* si sono dichiarati esenti dalla tassa, il qual concet[to] è chiarito dall'art. 6, Regol. 30 maggio 1874. — Per tutte le qu[ali] considerazioni non può appuntarsi la sentenza dell'avere dichiar[ati] soggetti a tassa sul valore locativo gli *alberghi*, che sono pu[re] *appartamenti o camere, che si affittano o subaffittano mobiglia[ti]* benchè eziandio per un sol giorno » (1).

276. E la giurisprudenza andò anche più in là, dichiaran[do] soggetti a tassa, non solo i locali strettamente attinenti all'alberg[o], ma eziandio le sale accessorie, come caffè, *restaurants,* ecc., acce[s]sibili al pubblico, e non alle sole persone che ricevono allogg[io] nello esercizio. Fu la stessa Cassazione di Napoli, che lo decise [in] termini espliciti:

« Osserva che neppure sono giusti i lamenti per essersi respin[te] le domande subordinate dell'attore, per non essersi preservata da[l]l'imposta tutta quella parte dell'albergo, che è estranea all'alloggi[o] e che, destinata alle varie industrie che si esercitano, con quel[la] dell'alloggio forma la speculazione dell'albergo, come, per es., [le] stanze da caffè, da bigliardo, da ristoro, senza avvertire che [la] Corte giustamente le ha respinte, per essere esse stanze una dipe[n]denza dell'abitazione, giusta l'art. 5, Regol. 31 gennaio 1867 e [5] Regol. 30 maggio 1874.

« Per esse disposizioni si intendono tutti i luoghi indistintament[e] che formano un annesso od appendice dell'abitazione, quand'anc[he] siano materialmente disgiunti dalle case od appartamenti, come [i] parchi, i giardini, i fienili, le rimesse, le scuderie e simili, onde n[on] saprebbe immaginarsi come potrebbero esserne escluse le stan[ze] destinate a ristoro o trattenimento, a bigliardo, a caffè ed altre simil[i]

(1) Cassazione Napoli, 17 dicembre 1883 (*Riv. Amm.*, XXXV, 359).

li cui fruiscono coloro, che hanno stanza nell'albergo, sol perchè li quelle stanze fruiscono anche coloro, i quali non vi albergano.

« Ritrarrà l'albergatore un lucro maggiore col farne fruire eziandio agli estranei, ma non perciò vien meno il godimento, che ne hanno coloro che vi abitano, ed al cui prò sono principalmente destinate, e non perdono il carattere d'immediata dipendenza dell'abitazione, di cui sono un annesso od appendice. — Per tali motivi, ecc. » (1).

277. Riputiamo però che una tale giurisprudenza abbia convertito l'imposta in una nuova e strana tassa di esercizio, anzichè di valore locativo.

La legge del 1866 accennava semplicemente all'ipotesi di *appartamenti,* che si affittano con mobiglia o senza, il che includeva la idea di una certa stabilità nell'abitazione: il regolamento interpretò molto lorgamente la legge aggiungendo: *appartamenti o camere mobigliate;* ma la citata giurisprudenza ne sorpassò addirittura i confini, interpretando ancora: *appartamenti, o camere mobigliate, od alberghi,* e assoggettando così al tributo anche il fatto dell'ospitalità momentanea.

Il regolamento, esentando espressamente « gli opifici e gli stabilimenti d'industria coi magazzini che ne dipendono » (2), includeva, a dir vero, gli alberghi, che non sono stabilimenti diversi dai semplici *caffè*, *restaurants,* dove non si provvede all'alloggio, ma al semplice vitto, e sui quali non si pensò mai a far gravare il peso dell' imposta. Orbene, che cosa è un albergo, se non uno stabilimento, sia industriale o commerciale (3), dove, oltre al vitto, si provvede al momentaneo alloggio dei viaggiatori?

---

(1) Cass. Napoli, 17 dicembre 1883 (*Riv, Amm.*, XXXV, 359).

(2) Art. 8 del Regolamento.

(3) E non ci pare felice la distinzione che alcune sentenze vollero introdurre tra gli « opifici e stabilimenti di industria » di cui parla il regolamento, e gli « opifici e stabilimenti commerciali » in genere, nei quali si vorrebbero inclusi gli alberghi; e la conseguente conclusione a cui si venne di non esentare questi ultimi, appunto perchè stabilimenti *commerciali* piuttosto che *industriali.* — Si dimostrerà in appresso che questa distinzione non regge (*Le Imposte comunali* questo cap. n. 281); ma in ogni modo non è forse un'industria la professione esercitata dall'albergatore?

Facilmente cade quindi quest'argomento su cui fu fatto troppo assegnamento in una recente sentenza della Corte di appello di Genova, che pur riproduciamo; e colla quale confermò la già citata sentenza del Tribunale civile della stessa città.

« La regola della legge (art. 2 R. Decreto 1867) è quella che chiunque privato tenga a sua disposizione una casa o un appartamento con mobilia sia soggetto alla tassa, e nessuno, nemmeno l'Engel, potrebbe negare che l'albergatore abbia la libera disponibilità del suo albergo, o per altri o per sè.

« Inopportunamente altresì egli invoca l'esenzione che stabilisce l'art. 7 del predetto Decreto per gli stabilimenti d'industria.

« Lo respinge la lettera della legge perchè negli alberghi, specie nei

Per l'imponibilità si argomenta dalla frase lata del regolamento affitto di « camere mobigliate »; ma quest' espressione ha, nella consuetudine, negli usi comuni e anche nella legislazione positiva un senso affatto distinto dall'altra di « albergatore »: e nella legge di pubblica sicurezza e nell'altra sulle licenze e concessioni governative si accenna separatamente e all'una e all'altra, e ne è diverso il trattamento; oltrecchè la citata frase non è nella legge sulla tassa del valore locativo, ma nel Regolamento soltanto, come si disse.

Del resto, tutto il contesto dell' art. 4 del Regolamento esclude che possa riferirsi agli alberghi. Nessun albergatore, per es., chiamerebbe *inquilini* i suoi avventori, nè, a rigor di termini, è semplice locazione il contratto, che intercede tra l'avventore e l'alber-

---

grandi alberghi come quello dell' Engel, per l'esercizio dei quali si acquistano continuamente merci per darle in locazione, predomina, giusta l'articolo 2 del Codice di commercio, il carattere anzichè di stabilimenti di industria, di stabilimenti commerciali, e di questi la legge non parla.

« Lo respinge oltrecchè la lettera della legge, la sua ragione, dacchè esentando gli stabilimenti d'industria, essa mira a favorire il lavoro nazionale, e muove così da uno scopo di pubblica utilità, mentre l'esercizio degli alberghi non serve, almeno principalmente, che alla speculazione privata.

« Lo respinge per ultimo l'indole finanziaria che ha la legge, e per la quale essa deve sempre intendersi ed applicarsi in maniera che tutti i cittadini concorrano ai carichi dello Stato; e le deroghe che si contengono a questo principio, come l'esenzione in discorso, vogliono essere strettamente interpretate.

« Nè sussiste che a ciò contraddica l'art. 4 del Decreto tante volte citato, con cui si dispone per gli affittanti di appartamenti e camere con mobili.

« Innanzi tutto quel testo distrugge affatto l'altro obbietto dell' Engel, che la legge colpisca soltanto la casa di abitazione del cittadino o straniero, in quanto esso e la sua famiglia vi faccia dimora o risieda.

« Inoltre l'esercizio di un albergo consiste appunto nell'affittamento, sia pure per tempi brevissimi, e a diverse persone, ma costante e continuo, di camere e di appartamenti. Ora la stessa lettera di quell'art. comprendendo nella sua generalità così i piccoli, come i grandi esercenti di quelli affitti, colpisce pure gli albergatori, e in ogni modo a più forte ragione il Legislatore, che volle soggetti alla tassa i minori esercenti, dovette volervi assoggettati i maggiori.

« Nè più fondatamente ricorre l'Engel all'ultimo comma del medesimo articolo, dove si esprime che trattandosi di appartamenti o camere che si affittano mobigliate, il proprietario ha diritto di rivalersi della tassa sull'inquilino, e questi ha lo stesso diritto sul subinquilino quando si tratta di camere o di appartamenti subaffittati, dicendo impossibile questa rivalsa agli albergatori verso i clienti ed insistendo perciò che l'articolo non può colpirli.

« Questa pretesa impossibilità è insussistente. Sarebbe invece impossibile di niegar agli albergatori lo stesso diritto degli altri affittanti, qualora il valore di tali rivalse avesse merito di farne oggetto di lite o di speciale partita nei loro conti. Se queste liti non sorgono, se le loro note non specificano questo titolo, ciò avviene perchè trattandosi di clienti che si rinnovano ordinariamente quasi ogni giorno, le singole quote della loro rivalsa non ne hanno il pregio, ed essi tengono e spendono modi meglio opportuni per esercitare il loro diritto. »

App. Genova, 17 ottobre 1882 (*Eco di Giurispr.*, VII, I. 45).

atore e che ha norme speciali nel Codice civile diverse da quelle ella locazione (1). Eppoi come potrebbe nel caso effettuarsi la rivalsa dell' imposta verso l' inquilino o subinquilino » stabilita al Regolamento, e per cui l'affitta-camere può, oltre il prezzo del ubaffitto, domandare il rimborso della quota d'imposta? Fu risposto ne questo rimborso è ugualmente effettuabile a favore dell'albergatore, poichè egli, nel farsi pagare la sua mercede, saprà trovare il ristoro della tassa, benchè espressamente non la designi »; ma on ciò non si spiega nulla, e solo si accenna al fenomeno della percussione nell' incidenza dei tributi, che è comune a tutte le sse. Ma qui non si tratta di *ripercussione*, a stabilire la quale non a necessario un articolo di legge speciale sì bene di vera e propria *valsa;* anzi, invocare la ripercussione indiretta equivale escluere che possa aver luogo quella rivalsa diretta, cui la legge acnna, e alla quale subordina la sua disposizione.

Nè si obbietti che gli alberghi non sono compresi nelle esenzioni, cui al n. 4 dell'art. 7 del Regolamento; non ve ne era bisogno, sendo già compresi nell'altra eccezione, di cui al precedente n. 3, guardante gli stabilimenti d' industria. E se la legge espressaente esentò, per es., i collegi-convitti, ciò era opportuno, perchè egli stessi riscontrandosi una continuità di abitazione, che non verifica da parte degli avventori di un albergo, si volle precluere la via ad ogni dubbio con una disposizione esplicita.

Finalmente la logica stessa che trasse la Cassazione napoletana la conseguenza di ritenere soggetti a tassa anche i locali accesrii di un albergo, come le sale per caffè, *restaurants*, biiardi, ecc., aperti a persone anche estraneea i frequentatori delalbergo, doveva fare avvertiti dell'erroneità delle premesse.

Ed arrivati su questo punto non è da tacere una considerazione ie è forse la più grave di tutte. La tassa sul valore locativo è l'imposta sull'agiatezza complessiva desunta dal prezzo delle pioni dei locali di abitazione, e ripartita in proporzione od in ogressione del prezzo medesimo.

Supponendo che un Comune applicasse l'imposta col sistema ogressivo, accettando la teoria prevalente in giurisprudenza, si verbbe a qualche cosa di assurdo e di ripugnante a qualsiasi concetto equità e giustizia distributiva. L'albergatore che occupasse pel o esercizio un locale per l'importo di un fitto annuo di L. 50,000, ppresenterebbe una fortuna colossale, superiore a qualunque più cco privato; mentre invece in realtà la sua fortuna non dovrebbe are che in ragione del fitto che paga per la sua abitazione esclua, e che potrà essere al più di lire 2000. Rincarando poi ancora

(1) Vedi art. 2138.

la dose coll'applicazione della tassa in misura progressiva, este-sibile sino al 10 per 100 del fitto (1), si verrebbe ad una vera spogliazione.

Seguendo l'ipotesi data, potrebbe essere sottoposto ad una tassa comunale nella somma di lire 5000, superiore così a qualunque imposta governativa, e a quella stessa sulla ricchezza mobile; poichè per arrivare ad un' eguale cifra per tassa mobiliare, bisognerebbe accertare a carico dell' albergatore un reddito di ben 50,000 lire circa annue!...

E così — strana preminenza! — nei ruoli della tassa sul valore locativo, che è in sostanza una tassa sull' agiatezza privata, il primo posto sarebbe occupato dagli albergatori, quasi inevitabilmente, seguendo il falsato criterio dell'imposta, rappresentanti in ogni Comune la più alta espressione dell' aristocrazia della fortuna!...

Bisogna dunque necessariamente conchiudere che nel caso si deve sceverare la parte di fitto che l' albergatore paga per la *propria abitazione*, da quello che paga per il *proprio esercizio*, se non si vuole travisare la lettera della legge non solo, ma sconvolgerne lo spirito, e falsare tutta la natura della tassa: ed è a desiderarsi che per la più retta applicazione della legge, e per un principio di giustizia, la giurisprudenza si modifichi su questo punto.

278. Determinando quali siano gli elementi imponibili, si dovette necessariamente accennare alle esenzioni, le quali appunto circoscrivono i limiti dell'imponibilità.

È il caso ora di occuparci in modo speciale e diretto delle stesse, quali sono stabilite dal regolamento.

« Art. 7. Sono esenti dall'imposta:

« 1° Le case che non siano fornite di mobilia in verun tempo dell'anno.

« 2° Le costruzioni rurali destinate esclusivamente all'abitazione dei coltivatori, o al ricovero del bestiame, o alla conservazione e prima manipolazione dei prodotti agrari.

« 3° Gli opifici e gli stabilimenti di industria coi magazzini che ne dipendono.

« 4° I locali degli uffici pubblici, dei collegi convitti, delle scuole pubbliche e private, delle società di mutuo soccorso, degli stabilimenti di beneficenza, come ospedali, orfanotrofi ed asili infantili ».

279. La tassa colpisce chi tiene a sua disposizione un locale « con mobili propri od altrui » (2). È una conseguenza della data

---

(1) Art. 28 Regolamento.

(2) Art. 17, legge 28 giugno 1866.

definizione della tassa, l'esenzione per quei locali che siano sprovvisti di mobili in tutto l'anno.

Si dice « in tutto l'anno » perchè non basterebbe che un locale fosse per alcuni mesi provvisto di mobilia, e per altri mesi non lo fosse, per far luogo all'esenzione, come esplicitamente dispone il regolamento (1).

La circostanza che un locale sia fornito di mobilia importa la presunzione che sia abitato: e non varrebbe la prova del contrario allo scopo di domandare l'esenzione.

280. Sulla esenzione delle costruzioni rurali dalla tassa sul valore locativo molto si discusse. E prima di tutto si domandò se l'esenzione che pur si trova esplicita nel regolamento, fosse implicitamente contenuta nella legge del 1866, o si dovesse considerare come una creazione del regolamento.

E in proposito si osservò che l'esenzione non era contraria nè allo spirito, nè alla lettera del decreto legislativo, ma era contenuta nella stessa definizione « tassa sul valore locativo delle abitazioni » usata dall'art. 16.

Dicendosi *valore locativo* delle abitazioni, resta chiaramente dinotato che la tassa deve colpire quelle abitazioni che diano o possano dare un reddito locativo. Ora può egli sostenersi che le case coloniche siano suscettibili d'un valore locativo nel senso dalla legge dichiarato?

La casa non è, e non può essere per se stessa capace di rendita facendo astrazione dal fondo alla cui coltivazione serve. Essa, come la terra, come gli animali, come gli strumenti della coltivazione, come l'uomo stesso che intende alla coltivazione, non è che un elemento, un fattore della produzione della terra. Se alla casa colonica si può attribuire una rendita, questa non potrebbe essere che una parte della produzione, precisamente come la rendita che si volesse attribuire a un opificio, altro non potrebbe essere che una parte della produzione dell'industria, della quale l'opificio è un fattore. Non si può adunque ravvisare nella casa colonica quella rendita speciale che sotto nome di valor locativo volle la legge colpire.

Un altro argomento, che conferma maggiormente questo ragionamento, si deduce dalla speciale disposizione contenuta nell'articolo 17 del decreto legislativo del 26 giugno, colla quale venne dichiarata esente dalla tassa quella parte delle case che serve a pubblico uffizio, a scuola, ad istituto di beneficenza, ad ospizio o magazzino.

---

(1) Art. 3 Regolamento.

Da questa disposizione è posto fuor di dubbio che le sole abita zioni debbano essere colpite dalla tassa.

Ora la massima parte delle case coloniche serve a riporre l masserizie, gli utensili del lavoro , a ricoverarvi il bestiame, prodotti del suolo, e solo una parte di esse serve di abitazione a contadini, i quali in fin dei conti l' occupano esclusivamente pe ragione del servizio dei terreni.

La tassa sul valore locativo è una tassa affatto personale, ch colpisce per via d'indizi l'agiatezza dei cittadini. Ora può egli rav visarsi come indizio, come sintomo d'agiatezza la casa colonica Essa è una necessità, un elemento, come già dicemmo, della pro duzione terriera, e non può punto dinotare la condizione econ mica di chi l'abita (1).

Così fatta esenzione era del resto confacente all' indole dell nostra legislazione tributaria, larga di favori all'industria agricola e aveva il suo riscontro nell'esenzione dalla tassa fabbricati pe le costruzioni rurali (2).

Ma non può negarsi che per essa veniva tolto un grande ele mento di produttività dell'imposta, specie nei piccoli Comuni, dov per tal motivo raramente trova applicazione. E se ne preoccup la Commissione che propose nel 1876 il già citato progetto dell *tassa sulle pigioni,* nel quale limitò l'esenzione a profitto dell « costruzioni rurali destinate soltanto al ricovero del bestiame alla conservazione o prima manipolazione dei prodotti agrarî » (3

281. Appunto perchè la tassa colpisce il valore locativo dell abitazioni, assunto come segno dell'agiatezza complessiva, dovevan esentare quei locali, che sono estranei all'abitazione stessa. La legg accenna semplicemente agli « opifici e stabilimenti d'industria con una frase incompleta; ma non è dubbio che nell'esenzio

---

(1) Ved. *Rivista dei Comuni italiani*, luglio 1867.

(2) Art. 2, n. 4, legge 20 gennaio 1865, n. 2136.

(3) Art. 9, al. 1 del Progetto cit.

« Una modificazione radicale si è fatta alle veglianti disposizioni c sopprimere la esenzione a favore delle costruzioni rurali destinate all'ab tazione dei coltivatori, esenzione che del resto non si trova nel decre legislativo 28 giugno 1866, ma venne inserita nel regolamento del 31 ge naio 1867. Ognuno vede come questa esenzione sia grave, e di quan possa andarne diminuito il provento della tassa, massime nei Comuni r rali: onde non ammettendola, si viene a dare all'imposta la naturale su elasticità, e si toglie un privilegio che non è da alcuna ragione plausibi giustificato. D'altro canto, come furono esentati i locali degli esercizi, n non le abitazioni degli esercenti, e così si è reputato di esentare i loca che servono al ricovero del bestiame e alla prima manipolazione e co servazione dei prodotti agrari, ma non le abitazioni dei coltivatori (*Relaz.* della Commissione).

si devono comprendere tutti quei locali, che servono all'esercizio di una professione qualunque (1).

Nè può nuocere ad una tale interpretazione il tenore della citata disposizione del Regolamento, molto incompleta, come si disse, perchè nel caso l'esenzione non ha la sua base tanto nel Regolamento, quanto nel Decreto legislativo, col quale essendosi istituita, non una tassa sul valore locativo in genere, ma bensì delle sole « abitazioni », tutto ciò che non entra nel senso di quest'ultima parola, naturalmente è fuori dei limiti dell'imponibilità.

282. Dettata da un sentimento di umanità è l'esenzione degli istituti di istruzione, educazione e beneficenza: ed era conveniente che fosse scritta nel Regolamento, poichè, non potendosi negare che questi locali siano destinati all'abitazione, poteva nascere un dubbio in proposito.

Naturalmente però l'esenzione non si estende alle camere e appartamenti abitati dai direttori, amministratori e impiegati addetti agli indicati stabilimenti, i quali dovranno essere tenuti all'imposta in ragione dei locali messi a loro esclusiva disposizione.

283. Un'ultima esenzione, insita nella natura delle cose, è quella stabilita in riguardo dei redditi minimi.

Il Regolamento dispone in proposito: « Quando l'imposta sia pro-« gressiva, nel regolamento si dovrà: 1° stabilire la divisione delle « pigioni in categorie; 2° determinare la categoria degli esenti « dall'imposta; 3° fissare la proporzione, ecc. » (2). — L'imperfetta redazione del citato articolo fece sorgere il dubbio che l'esenzione dei redditi minimi dovesse aver luogo soltanto nell'applicazione della tassa col sistema progressivo, e non anche nel caso di

---

(1) Più esplicito era in proposito il tenore del progetto del 1876, il quale accennava specificatamente « gli opifici, i magazzini, le botteghe, i banchi, « gli studi e gli altri locali, che servono unicamente a un'industria, pro-« fessione, mestiere o commercio » (art. 9). — Ma però la Commissione, adottando una redazione più chiara e precisa, non credette di innovare al vigente Regolamento, come emerge dalle sue stesse dichiarazioni:

« Alle esenzioni per tenuità di pigione fanno seguito quelle suggerite dalla qualità e destinazione dei locali. Il progetto riproduce nell'art. 9 la esenzione a favore delle costruzioni rurali, che servono esclusivamente alla conservazione e prima manipolazione dei prodotti agrari, non che quella dei locali ad uso di opifici e di stabilimenti d'industria coi magazzini che ne dipendono. Riproduce pure l'esenzione delle case destinate alle amministrazioni dello Stato, dei Comuni e delle Provincie, nonchè di quelle ad uso degli istituti pubblici di educazione, d'istruzione e di beneficenza. *E se vi aggiunge le botteghe, i banchi e gli studi e in generale ogni altro locale, che serve esclusivamente a un'industria, professione, mestiere o commercio, è solo per togliere ogni dubbio, mentre l'esenzione per questi ultimi locali sarebbe implicita nel concetto della legge, che riguarda le abitazioni* ». (*Relaz.* cit.).

(2) Art. 28 Reg.

applicazione col sistema proporzionale. Ma il Ministero delle Finanze (1) osservò sul proposito:

« Il Decreto legislativo 28 giugno 1866 e il Regolamento 31 gennaio 1867, non vietano punto ai Comuni di accordare esenzioni oltre a quelle speciali dai medesimi Decreti sancite, anche quando si applicasse la tassa col sistema proporzionale;

« Diffatti moltissimi Comuni che adottarono la tassa sul valore locativo col sistema proporzionale, stabilirono l'esenzione per quei valori che relativamente all'importanza economica del Comune e alle speciali condizioni locali, giudicarono minimi, e le Deputazioni provinciali riconoscendo che con tal mezzo a null'altro si mirava che ad esimere dalla detta tassa, sebbene lievissima, le classi più povere del paese, non sollevarono eccezione alcuna, come nessuna eccezione venne sollevata dal Ministero, salvo quando la misura della fissata esenzione eccedesse quei giusti limiti di convenienza e di equità che debbono sempre osservarsi nell'interesse di una ben intesa parità di trattamento nella distribuzione dei pubblici carichi.

« La Deputazione provinciale dovrebbe perciò limitare le sue eccezioni non alla questione di massima, se cioè sia o non sia in facoltà dei Comuni di stabilire esenzioni, la quale era di per sè risolta dai precedenti ricordati, ma a quella della entità della misura stabilita, rispetto alla quale la Deputazione medesima è meglio di chicchessia competente per la conoscenza dei luoghi e delle condizioni economiche.

« Su questo terreno può obbligare il Comune ad uniformarsi alle sue viste; ed anche il Ministero ritiene che la misura della stabilita esenzione di lire 100 di pigione per abitazione, appartiene certamente ad una classe, la quale senza sforzo può sottostare ad una tassa di L. 2 annue. Per rendere quindi meglio distribuita e più proficua la tassa, sarà opportuno ridurre alquanto il limite della esenzione. »

Appare pertanto che i Comuni possono in ogni caso determinare le esenzioni pei redditi minimi, e in quei modi che reputano più convenienti, salva sempre l'approvazione richiesta in genere per i regolamenti locali (2).

---

(1) Ved. Dec. del Ministero delle Finanze, Direz. gen. imp. dir., 11 giugno 1871 (*Mon. degli Amm.*, XI, 15).

(2) La Commissione del 1876 propose invece che fosse determinata per legge l'esenzione dei redditi minimi, e se ne occupò di proposito all'art. 8 del progetto. — « L'art. 8 determina le esenzioni per esiguità di pigione. Come tassa indiziaria di ricchezza non può ammettersi che colpisca chi ha appena il necessario pel proprio sostentamento; e di fatto un minimo della pigione imponibile esiste in ogni paese in cui vige sotto diversi nomi questa imposta. Una cifra di minimo generale per tutti i Comuni non sarebbe

CAPO III.

Criterio determinante dell' imposta. Norme generali di applicazione.

4. *Carattere reale dell' imposta.*
5. *Quid juris nel caso di più abitazioni di una stessa persona in Comuni diversi.*
6. *Criterio per determinare il valore locativo. — Se si possa desumere da criteri materiali, come il numero delle porte o finestre.*
7. *Se si possa desumere dal reddito fondiario accertato per la tassa sui fabbricati.*
8. *Unico criterio legittimo è il fitto reale o presunto.*
9. *Quid juris quando il fitto reale fosse inferiore al fitto presunto.*
10. *Caso speciale di abitazioni somministrate gratuitamente a certe famiglie, a scopo di beneficenza.*
11. *Norme per l'applicazione della tassa alle società cooperative di previdenza per la costruzione dei caseggiati, e assegnazione di appartamenti ai soci.*
12. *Sia che si tratti di fitto reale o presunto, il valore locativo è sempre colpito senza detrazione.*
13. *Nel caso di più locali in un Comune a disposizione di un solo contribuente la tassazione dovrà farsi con un unico articolo di ruolo. — Diverso trattamento nel caso che parte di detti locali siano conceduti ad altri.*
14. *Il diritto di rivalsa sull'inquilino o subinquilino si presume sempre, salvo che sia stato escluso esplicitamente.*
15. *Applicazione della tassa col sistema proporzionale. — Non è ammessibile nel caso distinzione di categorie, tranne quella delle esenzioni. — Sistema progressivo. — Necessità di procedere in tal caso alla determinazione delle categorie.*

---

missibile, perchè la pigione per se stessa non rappresenta dappertutto eguale grado di agiatezza, nessun valore commerciabile, variando tanto prezzo in relazione ai luoghi quanto la locazione delle case. Si è cre-o perciò di adottare il temperamento della legge subalpina sulla im-ta mobiliare, fissando le esenzioni per esiguità di pigione secondo l'impor-za economica, dei Comuni desunta dal numero degli abitanti. E con questo vedimento si è stabilita una scala di Comuni, divisa in sei classi, delle li la prima comprende i Comuni che sorpassano 100 mila abitanti, e tima quelli che non eccedono i 2 mila, graduando proporzionalmente le ote esenti da lire 200 pei Comuni maggiori a lire 50 per quelli della ta classe. — Il lasciare ai Comuni piena libertà sul limite della esen-ne, sarebbe stata per nostro avviso, cosa imprevvida in doppio senso, chè essi avrebbero potuto abusarne, o per alzare il minimo imponibile, tando la generalità dei contribuenti, e rendendo così la tassa infrut-sa ed illusoria, o per discendere troppo basso e cogliere una classe di olazione che è ingiusto e anche politicamente pericoloso di colpire al-menti che con dazi indiretti ». — (*Relaz.* cit.).

284. La tassa sul valore locativo, se ha lo stesso obbiett[...] economico della tassa di famiglia, quello cioè di colpire gli abita[...] in ragione della loro ricchezza, presunta o vera, ne differisce p[...] sostanzialmente in molti punti, come già fu notato. E anzitut[...] mentre quest' ultima è di carattere personale, la prima è inv[...] esclusivamente reale.

285. Così, nel caso che una persona abbia più abitazi[...] in Comuni diversi, sarà tenuta ad altrettante tasse; al contra[...] di ciò che succede per la tassa di fuocatico, non dovuta che [...] volta soltanto e in un solo Comune. E la differenza si spiega [...] punto nell'indole diversa delle due imposte.

Nè ciò può parere meno giusto, per quanto entrambe le ta[...] abbiano lo stesso fondamento economico. Il valore locativo no[...] tassato che come un segno della ricchezza privata: ora, qua[...] più siano questi valori, è necessario che molteplici siano le impo[...] perchè ciascun valore segna un distinto fattore della ricche[...] stessa, indipendente dal primo. Invece col fuocatico, colpen[...] *tutta* la ricchezza del contribuente, non potrebbe questi essere s[...]getto a due tasse in Comuni diversi, senza duplicare la tassa s[...] stesso oggetto.

Ammesso che il valore locativo non sia che un segno della [...]chezza del contribuente, è chiaro che, quando esso abita due c[...] l'agiatezza complessiva non può essere rappresentata che dai [...] fitti; e quindi, tassandolo in un Comune per un fitto e in un a[...] per l'altro, l'una tassa non diventa un duplicato pell'altra, ma[...] resta un complemento.

286. Nè in ciò vi può essere dubbio, come non è dubbio [...] si possa legittimamente sottoporre uno stesso contribuente a [...] imposte di fabbricati, quando più ne possegga in diversi Com[...].

La difficoltà nasce invece circa il modo di determinare il va[...] locativo dei fondi abitati dal contribuente.

Si potrà determinarlo da criteri esteriori, come, per es., dal [...]mero delle porte e finestre? La questione si presentò al Consi[...] di Stato, che la decise nel senso negativo (1); e giustamente, per[...]

---

(1) Il Consiglio comunale di Uggiano la Chiesa aveva deliberato d'imp[...] una tassa sulle porte delle case, invocando l'art. 16 del decreto legisl[...] 28 giugno 1866, in quanto dichiara lecito ai Comuni di stabilire una [...] sul valore locativo delle abitazioni e delle immediate loro dipendenze. [...] Deputazione provinciale di Lecce ricusò di approvare tale tassa, ed il [...]mune ricorse al Governo del Re contro la decisione della Deputazion[...]

on ciò si sarebbe snaturata la tassa, o se ne sarebbe creata una uova, facendo rivivere l'antica imposta dei Romani sulle porte e nestre, e quella tuttora vigente in Francia.

287. In alcuni regolamenti comunali si adottò, come criterio, reddito accertato agli effetti dell'imposta governativa sui fabbriati, e fu riconosciuto come valido ed efficace criterio dalla giurisrudenza (1). Ma nemmeno questo può soddisfare alle esigenze della

---

onsiglio di Stato, chiamato ad emettere il suo parere sulla questione nella lunanza del 18 maggio 1867, considerò:

« La tassa sulle porte non entra nel novero di quelle permesse ai Comuni coll'art. 118 della legge comunale.

« E nemmeno può comprendersi fra i dazi e tasse consentiti ai Comuni all'art. 13 della legge 3 luglio 1864 e dall'art. 6 del R. Decreto 28 giugno 366, n. 3018.

« La facoltà concessa ai Comuni coll'art. 16 del R. Decreto 28 giugno 366, n. 3023, di imporre una tassa sul *valore locativo* delle abitazioni e elle immediate loro dipendenze, non include quella di tassare le porte *ragione del numero;* come è anche chiarito dal R. Decreto 31 gennaio 367, n. 3524.

« Nè il richiamo fatto dal Comune alle discussioni seguite in Parlamento attendibile; e non ne risulta per alcun modo che una tassa sul valore elle case e dipendenze possa commisurarsi dal numero delle porte ».

Ed opinò che fosse da rigettarsi il ricorso del Comune di Uggiano la hiesa contro il rifiuto della Deputazione provinciale di Lecce di approvare tassa sulle porte.

(1) Corte Appello Napoli, 12 dicembre 1881. Palumbo c. Municipio di apoli (*Riv. Amm.*, XXXIII, 137).

« La Corte, ecc. — Considerando che nella specie si tratta dell'applicaone di un criterio certo di legge, non già d'una semplice estimazione di na determinazione in via prudenziale del valore locativo dell'abitazione del g. Palumbo;

« Vero è che la legge del 28 giugno 1866 ed il R. Decreto del 31 genaio 1867, nel caso delle abitazioni non fittate, davano luogo ad una deterinazione prudenziale, presuntiva; ma poi il Regolamento municipale, anche tal caso, ha creduto rimuovere ogni arbitrio, disponendo, con l'art. 12, timo capoverso, che per le abitazioni non affittate il valore locativo sia iello accertato dall'agenzia delle imposte dirette per l'applicazione delle iposte sui fabbricati, e coll'art. 44, che, ove non sia fatta dichiarazione l contribuente, il valore locativo sia determinato dall'imposta fondiaria nza deduzione;

« Con siffatte disposizioni è manifesto che, nei casi ad esso relativi, il dito del contribuente è garantito in modo certo, indubitato, per cui niun ogo rimane all'arbitrio delle Commissioni di sindacato;

« In tali termini può quistionarsi in fatto se il criterio di determinazione, auto dall'autorità amministrativa, sia o meno conforme alla legge, ma ecludere l'adito all'azione giuridica è impossibile, trattandosi, fuor di dubbio, l contribuente, d'un diritto perfetto, indiscutibile e quindi dell'applicane tassativa degli art. 2, 4 e 5 della legge 20 marzo sul Contenzioso mministrativo, che è legge organica, statutaria;

« Considerando che, in merito, la lesione del diritto del sig. Palumbo n può non dirsi evidente, per manifesta violazione del criterio di deternazione del valore locativo del suo quartino, osservato dalla Commissione sindacato;

« Vero è che questa ha richiesto e tenuto presente l'imponibile fondiario; rò questo riguardava complessivamente il quartino in quistione e tre altri

natura dell'imposta, per quanto sia colla stessa meno incompatib[ile]; e soprattutto avrebbe il difetto di rendere la tassa comunale qu[asi] una sovrimposta alla governativa, il che punto non è nell'inte[ndi]mento della legge. Di più affatto arbitrario sarebbe un tal crite[rio], inquantochè renderebbe inutili le Commissioni di Sindacato, le q[ua]li devono con apprezzamenti propri e speciali, determinare il val[ore] locativo, e non rimettersi a quello determinato da altri e per a[ltri] effetti.

Sarebbe questo, errore non dissimile da quello in cui si inc[or]rerebbe, quando, a ragion d'esempio, si determinassero le categ[orie] per l'applicazione della tassa di esercizio e rivendita, in relazi[one] esclusiva al reddito accertato per la tassa di ricchezza mobile.

288. Solo criterio legittimo deve essere, a termini del vige[nte] regolamento, l'ammontare del fitto, rappresentante appunto il [va]lore locativo delle abitazioni (1). E questo valore è reale o p[re]sunto, secondochè si tratti di un inquilino che abita la casa alt[rui], o di un possidente che abiti la propria.

Art. 12. « Per le abitazioni affittate... il valor locativo da [di]chiararsi è quello risultante dalla scrittura di locazione, o d[alle] convenzioni verbali ».

Art. 13. « Le dichiarazioni per la parte che riguarda al val[ore] locativo dei mobili pigionati, saranno corredate dai dichiara[nti] colle relative scritture originali di locazione, o con copia di [esse] in carta libera da loro firmata ».

« In mancanza di tali scritture il valore locativo sarà dichiar[ato] giusta le convenzioni verbali; ma si dovrà in questo caso un[ire] il sunto per iscritto dei patti convenuti... ».

Solo quando sia impossibile accertare colle indicate norm[e] il

---

piani del palazzo e le botteghe pure, e quindi questo adempimento [no]n soddisfaceva menomamente l'obbligo di legge. Se del solo quartino [i]n fittato era ad accertarsi il valore locativo, di questo solo era a richied[er]si e a tenere presente lo imponibile fondiario. Nè è a dire che questo im[po]nibile distinto mancasse, imperocchè nel catasto le fabbriche sono t[utte] distintamente allibrate. Può essere complessivo l'articolo intestato al c[on]tribuente, ma ogni articolo ha poi le sue sezioni ed i numeri distinti, c[or]rispondenti alle diverse fabbriche. E nella specie risulta che questo app[unt]o si verifica, dacchè l'agente delle imposte ne ha fornito un legale certifi[cat]o al sig. Palumbo;

« Un solo dubbio avrebbe potuto farsi, cioè se l'imponibile fondiario [di]stinto, accertato per mezzo di tal certificato riguardi il reddito lordo, [o]vero il netto; ma non occupandosi di ciò menomamente, il Comune, [per] quanto nemmeno lo accenna, non può nemmeno la Corte fermarvisi. Si t[ra]tterebbe di circostanze di fatto, le quali non possono essere fatte val[er]e, se non esclusivamente dalle parti;

« E però, non potendo non ritenersi cotesto imponibile giustificato [a]l Palumbo, la riduzione della tassa, da lui esatta, e la restituzione dell'i[nde]bito, disposto dal Tribunale, risultano conformi alla più rigorosa giustizi[a] ».

(1) Art. 11 Regolamento.

tto reale, si ricorrerà al fitto presunto, il quale viene stabilito per via di confronto con le case ed abitazioni poste in parità i condizioni » (1).

289. *Quid juris* quando il fitto denunciato come reale, risulti aferiore a quello che presumibilmente dovrebbesi corrispondere el locale abitato dal contribuente?

Questa inferiorità può derivare da due cause: o per simulazione i un fitto inferiore al vero, concertata fraudolentemente tra prorietario e inquilino, allo scopo di sfuggire in tutto o in parte alimposta; oppure perchè realmente il proprietario abbia acconentito di locare il suo fondo in correspettivo di un prezzo minore el comune.

Nel primo caso non può essere dubbio che il fitto dichiarato ome reale non vincola menomamente le Commissioni amministrave nella distribuzione della tassa, appunto perchè reale non è: non solo è aperto in tal caso l'adito alla ricerca del fitto effetvo, ma anzi il regolamento stabilisce speciali sanzioni contro le ichiarazioni infedeli (2). Si applicano in sostanza le norme di ditto comune contro i contratti *colorem habentes, substantiam ero nullam; colorem habentes, substantiam vero diversam.*

Ma nel secondo caso, cioè quando non si contesti che realmente contribuente paghi la somma di fitto dichiarata, si potrà dalla ommissione amministrativa applicare l'imposta in base a un aggior fitto che si potrebbe ricavare dalla medesima abitazione?

La questione non è proponibile in ordine alla tassa sui fabbriati, perchè risoluta dall'art. 3 della legge relativa, in cui è stabito che « la facoltà dell' agente finanziario di rettificare con le rescritte norme i redditi denunciati come presunti, viene estesa nche ai redditi denunciati come effettivi » (3). Ma è dubitabile e una stessa regola sia applicabile nella tassa comunale in esame, riguardo della quale non solo non si trova scritta la disposizione tata, ma dalla lettera della legge e dall'indole speciale del tributo esso, parrebbe esclusa; e principalmente dalla natura dell'imposta, erchè avendo per base la *spesa* come sintomo di reddito e delagiatezza, non si potrebbe arbitrariamente modificare la spesa eale senza venire al risultato di un'arbitraria determinazione deleffettiva agiatezza.

Nel progetto di *tassa sulle pigioni* del 1876 si propose di estenre alla tassa comunale sul valore locativo il principio vigente er l'imposta governativa sui fabbricati, ma alla Commissione

(1) Art. 18 legge 28 giugno 1866.
(2) Vedi art. 10 Regolamento.
(3) Art. 3 legge 11 agosto 1870, all. F, n. 5784.

parve questo un concetto innovatore della legge vigente; e ne a-
gionò diffatti nei termini che seguono:

« Conforme alla legge vigente è l'articolo 4, che determin il
modo dell'accertamento dell'imponibile; eccetto l'ultimo capove
in cui si prescrive che quando la pigione delle case risulta
dalle convenzioni scritte o verbali è inferiore al giusto val
dovrà calcolarsi nella somma che se ne potrebbe ricavare a t-
tandole. Questa disposizione, imitata dalla legge degli 11 agosto 1
sull'imposta dei fabbricati, fu inserita dopo maturo esame e
varie considerazioni, cioè: che generalmente nessuno affitta
un prezzo inferiore al vero; che nella massima parte dei cas
concessione degli alloggi gratuiti in tutto od in parte, ha luog
correspettivo dei servizi i quali dovrebbero altrimenti comp-
sarsi in danaro; che l'equità non permetterebbe di assoggettare a
tassa in ragione del giusto valor locativo chi riceve l'alloggio -
teramente gratuito, e di colpire solo in parte chi lo ha ad
prezzo inferiore al vero, e che (e questa è la precipua ragio
senza siffatta disposizione le frodi sarebbero numerosissime, e
da falcidiare notevolmente il provento della tassa. Giova an
avvertire che in pratica difficilmente accadrà che a fronte di
regolare locazione si ricorra ad una perizia, salvo che evide
non sia il divario tra il valore apparente dalle convenzioni
reale. Infine l'accertamento, nel caso di cui si tratta, proceden-
visi per parte del Comune, non potrà mai assumere il caratt
odioso, e vessatorio che forse avrebbe se la tassa fosse erarial

« Non ci dissimuliamo per altro trattarsi di un provvedime
assai grave, che solo la necessità delle cose ci ha potuto indu
ad accettare, mentre, seguendo l'indole di questa tassa, che -
pisce non il fondo in se stesso, come l'imposta sui fabbricati,
la spesa della pigione quale indizio di agiatezza, si dovrebbe st
alle condizioni di fatto, anzi che alle ipotetiche, e colpire la sp
vera, non quella presunta, la quale potrebbe in alcuni casi n
essere la giusta misura dei mezzi pecuniari del contribuente.
se questo è un male, quelli che ne deriverebbero dal sistema -
posto sarebbero, senza dubbio, maggiori; e la sottocommissi
si è tenuta fedele al vecchio aforisma, che fra due mali biso
scegliere il minore » (1).

290. La questione può avere un'importanza speciale in -
guardo all'esercizio di moderne istituzioni eminentemente filant-
piche e benefiche, quali sono quelle che hanno per iscopo
provvedere gratuitamente l'abitazione a famiglie meno agiate
bisognose, — sempre parlando *de jure constituto*.

---

(1) *Relaz.* IV, p. 37.

Per quanto le stesse non paghino alcun fitto, o lo paghino te-
nuissimo, potranno venire assoggettate alla tassa in ragione del
fitto venale comune? Le esposte considerazioni dimostrano il di-
ritto nelle stesse all'esenzione. — Nè contro di tali famiglie var-
rebbero le osservazioni da noi fatte per l'imponibilità della tassa
a carico dei Prefetti e altri funzionari che ricevono gratuitamente
l'alloggio; imperocchè mentre questi lo ricevono quasi in sostitu-
zione e vece di stipendio, e per essi quindi rappresenta una *spesa*,
sia pure indirettamente da essi sopportata, per le famiglie in di-
scorso rappresenta invece un *beneficio*, di cui sono debitrici alle
persone pietose che disinteressatamente l'alloggio stesso sommi-
nistrano.

E dopo tutto, perchè si dovrebbe negare nel caso il trattamento
privilegiato che la legge in genere accorda ai locali destinati a
società di beneficenza? (1).

291. È ancora degna di esame un'altra categoria di speciali
abitazioni: vogliamo alludere a quelle provvedute da certe società
di previdenza e di cooperazione aventi per iscopo la costruzione
di caseggiati, che per via di ammortizzamento assegnano in pro-
prietà ai loro soci; i quali pagando una lieve somma oltre il fitto,
entro un dato numero di anni riescono quasi insensibilmente a
pagare l'intero valore dell'abitazione stessa e ad acquistarla per sè.
Non crediamo che costoro possano invocare l'esenzione più sopra
a favore di altri riconosciuta, perchè come non può dirsi che
gratuitamente acquisteranno essi un giorno la proprietà, così non
può dirsi che gratuitamente godano frattanto la locazione. Ma cer-
tamente sarebbe grave l'ingiustizia il pretendere da essi la tassa in
ragione del fitto che annualmente pagano alla società che concede
e assegna i locali. Bisognerà sceverare da tal somma complessiva
quella che pagano a titolo vero di fitto, da quella che vi aggiun-
gono in ammortizzazione di capitale — e su quella unicamente
commisurare l'imposta.

292. La legge sulla tassa dei fabbricati distingue il reddito
effettivo o presunto da quello imponibile, il quale si consegue de-
traendo un terzo od un quarto, a seconda dei casi, dal primo, a
titolo di riparazioni e altre perdite eventuali (2).

Nessuna detrazione (fatta eccezione dal caso contemplato nel
numero precedente) è ammissibile invece nella tassa sul valore
locativo per l'obbiettivo diverso di quest'ultima, che è, come si
disse, la spesa e non il reddito. E ciò è stabilito in termini espli-
citi dall'art. 11 del regolamento governativo.

(1) Art. 1 della legge.

(2) Art. 3 legge 26 gennaio 1865, n. 2136.

293. Quando un contribuente tenga nel Comune più locali a sua disposizione, tutti dovranno essere tassati con un unico articolo di ruolo, e non con articoli distinti: come si rileva dal disposto dell'art. 14 che determina doversi l'imposta calcolare sul « valore complessivo ».

Il tenore letterale della frase « l'imposta sarà calcolata sul valore complessivo della pigione dei locali che ciascun contribuente tiene *a sua disposizione* », porterebbe a conchiudere però che nel caso di locali in parte abitati direttamente dal contribuente, e in parte subaffittati, si dovessero inscrivere invece due articoli distinti di ruolo, dovendo ritenersi i detti ultimi locali piuttosto come a *disposizione altrui*: colla quale interpretazione si toglierebbero anche alcuni degli inconvenienti che derivano dalla disposizione dell'art. 17, e già altrove segnalati (1).

294. La tassazione dei locali che si tengono da taluno non rigorosamente a propria disposizione, ma per affittarli ad altri è fatta sotto esplicita riserva del diritto di rivalsa verso gli inquilini o subinquilini (2).

Da ciò consegue che nel silenzio dei contraenti, si dovrà sempre ritenere impregiudicato un così fatto diritto a favore del concedente il locale, e non potrà mai presumersene la rinuncia, o intendersi soddisfatto il debito per il rimborso della tassa, col pagamento del fitto, salvo esplicito patto in contrario.

295. Sulla base del valore locativo reale o presunto, l'imposta può venire riscossa tanto in misura proporzionale, quanto in ragione progressiva, secondochè venga determinato dal relativo regolamento comunale.

L'imposta proporzionale non sarà maggiore del 2 per cento e quella progressiva dovrà oscillare fra un termine minimo del 4 per cento, e un massimo del 10 per cento: e tali limiti sono inderogabili.

L'applicazione dell'imposta col sistema proporzionale esclude pertanto la distribuzione per categorie (3), non avendo la tassa al-

---

(1) Ved. *Le imposte comunali*, Tit. IV, Cap. II.

(2) Art. 4 del Regolamento.

(3) « Nei regolamenti comunali per l'attivazione della tassa sul valore locativo non è permessa la distinzione dei fabbricati in categorie, e molto meno di stabilire aliquote differenti per le stesse categorie, dovendo essere una sola l'aliquota la quale non ecceda il *maximum* fissato dall'articolo 19 del Decreto legislativo 28 giugno 1866, n. 3023.

« La tassa sul valore locativo, tutta locale, per quanta affinità ed analogia possa avere coll'altra sui fabbricati, non si deve mai confondere con questa.

« La tassa sul valore locativo delle abitazioni mira in sostanza a colpire l'agiatezza presunta di tutti i cittadini, che tengono a loro dispo-

imite che quello della proporzionalità, all'opposto di ciò che si ve-ifica nella tassa di fuocatico. Una sola categoria è permessa, anzi necessaria: quella dei redditi minimi e non imponibili (1).

Invece attuando il sistema progressivo diventa necessaria la di-tribuzione per categorie, unicamente per determinare la diversa roporzione in cui la tassa deve stare al valore locativo, nel che ealmente consiste la progressione dell'imposta (2).

---

ione una casa od una abitazione; e i cittadini stessi quali inquilini, sono diretti contribuenti a questa tassa, e non i proprietari, i quali lo sono oltanto per la parte loro attribuita in ragione del valore locativo reale o resunto delle loro abitazioni.

« Tale essendo il concetto, sotto il quale deve considerarsi la tassa sul alore locativo, nei relativi regolamenti conviene inserire testualmente gli rticoli 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 10, 11, 12, 13 e 14 del Regio Decreto 31 gen-aio 1867, e quindi aggiungersi le altre disposizioni di rito, che importa i far conoscere ai contribuenti per loro norma e governo ».

Nota ministeriale, 19 gennaio 1873, Direz. gen. imp. dir. (*Riv. Amm.*, nno 1873, p. 147).

(1) I Comuni che hanno attivato la tassa sul valore locativo col sistema roporzionale, possono stabilire la categoria della esenzione dei valori lo-ativi, che essi in relazione ai valori locativi che giudicano minimi: — ed giurisprudenza e pratica costante.

« In merito a tale questione è da osservarsi che il decreto-legge 28 giu-no 1866, del pari che quello del 31 gennaio 1870, n. 3524, non vietano unto ai Comuni di accordare esenzioni oltre a quelle speciali dai decreti edesimi sancite, ond'è che si ritenne in massima potessero i Comuni ac-ordare esenzioni per valori minimi, anche quando si applicasse la tassa ol sistema proporzionale.

« E difatti moltissimi Comuni che hanno adottato la tassa sul valore lo-ativo col sistema proporzionale, stabilirono l'esenzione per quei valori che elativamente all'importanza economica del Comune e alle speciali condi-ioni locali giudicarono *minimi;* e le Deputazioni provinciali riconoscendo he con tal mezzo a null'altro si mirava se non ad esimere dalla detta assa, sebbene lievissima, le classi più povere del paese, non sollevarono cceziona alcuna, come nessuna venne sollevata da questo Ministero, salvo uando la misura della fissata eccezione eccedesse quei giusti limiti di con-enienza e di equità che debbono osservarsi sempre nell' interesse di una enintesa parità di trattamento nella distribuzione dei pubblici carichi.

« La Deputazione dovrebbe perciò limitare le sue eccezioni non alla que-tione di massima, se cioè, sia o non sia in facoltà dei Comuni di stabilire senzioni, la quale era di per sè risolta dai precedenti ricordati del Co-iune di Noale, ma a quella della entità della misura stabilita, rispetto alla uale la Deputazione medesima è meglio di chicchessia competente per la onoscenza dei luoghi e delle condizioni economiche ».

Nota min., Direz. gen. delle Gabelle, 11 giugno 1871 (*Man. degli Amm.*, I, 15).

(2) « Se un Comune delibera di stabilire la tassa sul valore locativo col istema progressivo, non potrebbe in tal caso fissare la tassa progressiva-iente in base alle condizioni economiche in cui si trova il contribuente he è chiamato a soddisfare l'imposta, ma deve osservare le norme all'uopo tabilite dall'art. 28 del regolamento ai n. 1, 2 e 3 dove è esplicitamente rescritto che ogni qualvolta i Comuni adottano il sistema progressivo deb-ono dividere le pigioni in categorie, fissare primieramente quella degli senti dalla tassa, indi applicare ad ognuna di esse un'aliquota proporzio-ale del 4 al 10 per 100 ». — Nota Min. *Finanze*, 24 giugno 1871.

Ma ad eccezione di una tale distribuzione per categorie, nessun'altra è ammissibile. Così sarebbe contraria alla legge qualunque distinzione fra locali che si trovino in una determinata zona del Comune a quelli situati in altra, tra palazzi e quartieri borghesi, ecc. Unica distinzione è quella che si desume dal fitto, e questa naturalmente esclude tutte le altre, appunto perchè in sè tutte le comprende e le completa.

296 Il regolamento 31 gennaio 1867 determina le norme da seguirsi nell'applicazione e distribuzione della tassa, alle quali devono attenersi i Comuni nella compilazione dei relativi regolamenti locali.

È opportuno all'uopo riprodurre alcune istruzioni date dal Ministero delle Finanze nell'occasione in cui respingeva, perchè incompleto, un regolamento comunale (1).

« Dopo aver stabilito il modo e le forme, nelle quali la dichiarazione deve essere eseguita, secondo un apposito modello, si dovrebbe prescrivere che, tuttavolta che la dichiarazione del contribuente venga dalla Commissione di sindacato variata, e tuttavolta che la dichiarazione sia fatta d'ufficio dalla Commissione stessa, se ne debbono rendere intesi gli interessati con apposito avviso, da consegnarsi dal serviente comunale, affinchè essi, in un termine da assegnarsi, possano fare alla Commissione le loro osservazioni. — Dopo poi che la Commissione abbia definitivamente accertato il valore locativo, allorquando non abbia aderito a quanto dal contribuente si chiedeva, si dovrebbe nuovamente, con avviso speciale renderne avvisato l'interessato, assegnandogli un termine per ricorrere in appello alla Deputazione provinciale. — Con questo sistema d'inviare avvisi speciali si evita di fare pubblicare la tabella e si portano a sicura notizia dei contribuenti le decisioni a loro riguardo pronunziate. Questo mezzo più spiccio e più sicuro di pubblicità fu anche adottato nel regolamento per l'applicazione dell'imposta di ricchezza mobile nel secondo semestre del 1866.

« È inoltre opportuno che nel Regolamento in discorso sia ricordato il disposto degli art. 10, 11, 12 e 13 del R. Decreto 31 gennaio 1867, affinchè i contribuenti possano essere edotti delle conseguenze, cui vanno incontro, quando non facciano dichiarazione o la facciano infedele, e possano conoscere il valore locativo, che deve servire di elemento per l'applicazione dell'imposta, come dovrassi altresì ricordare o riportarsi alle altre principali disposizioni, che contengosi nel citato R. Decreto. — A togliere ogni contestazione, che possa in seguito sorgere, sarebbe pure opportuno che fossero stabiliti, come allegati al Regolamento, i moduli des-

(1) Ministero delle Finanze, 25 luglio 1867 (*Man.*, ann. 1867, p. 334).

nati alle singole operazioni, come scheda di dichiarazione, tabelle, avvisi, ecc.

« Si osserva infine che all' art. 6 del menzionato Regolamento, dove è fissata l'aliquota per ciascuna categoria, non si è stabilita quella della categoria sesta, la quale cosa potrebbe dare luogo ad equivoci. — E siccome pel disposto del n. 3 dell' art. 28 del più volte citato R. Decreto 31 gennaio, n. 3524, è chiaramente detto che il termine massimo dell'aliquota non può eccedere il 10 per 100, si dovrà perciò invitare quel Comune di stabilirla entro quel limite.

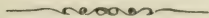
« Nel comunicare alle Giunte le prescritte osservazioni interessandole ad uniformarvisi, vorrà pure la S. V. compiacersi di rammentare alle medesime, come potrebbe essere con utilità consultato il Regolamento del 23 dicembre 1866, in correlazione con quello approvato col R. Decreto del giugno scorso n. 3732, per l'applicazione dell'imposta di ricchezza mobile pel secondo semestre del 1866 e per l'anno 1867 ».

297. La procedura per i ricorsi in via amministrativa e giudiziaria è pure determinata dal Regolamento governativo.

Una Commissione di sindacato, composta di sei membri, da eleggersi dal Consiglio comunale, è incaricata delle operazioni di accertamento.

I reclami sono sottoposti, in prima istanza, alla Commissione stessa, ed in appello alla Deputazione provinciale.

Contro il risultato dei ruoli è ammesso il richiamo in via giudiziaria, entro il termine di mesi sei dalla data della loro pubblicazione.

Non è il caso di commentare qui di proposito le accennate disposizioni: la materia troverà il suo naturale svolgimento sotto il titolo generale della giurisdizione contenziosa, amministrativa e giudiziaria.

TITOLO V.

TASSA SUL BESTIAME

CRITERI DELLA TASSA, E NORME DI APPLICAZIONE.

CAPO I.

La tassa sul bestiame — Generalità.

298. *La tassa sul bestiame. — Cenni storici. — La* scriptura, *la* capitatio.
299. *Il correspettivo pel pascolo del bestiame nei fondi comunali.*
300. *La tassa sulle bestie da tiro, da sella e da soma. Art. 118, n. 4, legge comunale.*
301. *La tassa sul bestiame propriamente detta. Legge 26 luglio 1868, art. 8. — Accenno alle discussioni parlamentari.*
302. *La tassa può essere obbligatoria o facoltativa.*
303. *I regolamenti provinciali.*
304. *Modificazioni eventuali agli stessi.*
305. *I regolamenti comunali.*

298. La tassa sul bestiame è certamente una delle più antiche, sorta quasi contemporaneamente coll'agricoltura. Le ricchezze si commisurarono appunto dal numero dei capi di ciascun gregge, presso i popoli primitivi, ed era ben naturale che sulla pastorizia e sulla armentizia si assidessero le prime imposte. Anzi, per l'estensione grandissima dei pascoli comuni, nel sistema economico delle antiche società, questa tassa, più che un tributo, si presentò come il corrispettivo di un beneficio conseguito.

In Roma l'imposta sul bestiame ebbe un nome proprio, *scriptura;* e stava appunto fra i tributi diretti e gli indiretti, poichè rappresentava a un tempo un canone in corrispettivo del diritto di pascolo sulle terre colte ed incolte appartenenti allo Stato, e come un dazio, che si imponeva su ciascun capo del bestiame annotato nei registri pubblici : donde anche la doppia denominazione, come insegna il Burmann, di *scriptura* e *capitatio* (1). È certo che anche in Roma questo tributo fu dei più antichi, e anzi costituì uno dei più importanti cespiti ai tempi della Repubblica.

I Censori, in Italia e nelle provincie, presiedevano ai pascoli (2).

---

(1) BURMANN, c. IV, *De Scriptura*, ecc., p. 39.
(2) CICERO, *Pro leg. man.*, 6; *Agr. contr. Rullum*, II, 14.

I pastori dovevano, come si disse, dichiarare il numero e le specie dei capi componenti le loro mandrie, e la dichiarazione era raccolta per iscritto dal pubblicano, che ne prendeva nota nei registri. Fatte le dichiarazioni ed eseguito il pagamento, potevano allora i mandriani usare dei pascoli (1).

Erano sottoposti a tassa anche i pastori che venivano ai pascoli solo in certe determinate epoche dell'anno, e pagavano uno speciale diritto di transito (2).

E fu solo nel 640 che la relativa tassa venne soppressa (3); in forza della legge Thoria « neive populo, neive publicano, pecuniam « scripturam vectigalve det, dareve debeat ».

Risorse nel Medio-Evo l'imposta: l'*alpagio* o *chavanagio* (da *chavanna, châlet*) si pagava in corrispettivo dei pascoli, in formaggi, in agnelli, in vitelli, più sovente che in denaro: e si chiamò anche *erbagio* o *pasqueyragio*, secondo la diversa natura dei pascoli. *Ramagio* o *fidancia* si diceva quando le pecore erano di padroni stranieri, dal fatto che si dava loro fidanza di non essere danneggiati o impediti (4).

299. Anche nella legislazione moderna lasciò traccia di sè l'antica tassa sul bestiame, considerata come correspettivo dei pascoli comunali. Nel reame di Napoli esisteva ancora recentemente la *capitanota,* specie di dazio di transito, che si imponeva sui possessori di mandrie vaganti, che venivano, in certe stagioni, a pascolare in quei fertili terreni.

La legge 12 dicembre 1816 aveva regolato espressamente i pascoli, che chiamammo comuni.

« Art. 188. Le terre demaniali, addette all'uso civico di pascolo, dovranno essere sempre riservate a quest'uso, a cui non potrà, in verun caso, derogarsi colla vendita in massa dell'erba.

« Su queste terre compete al Comune il diritto di fida, sia per supplire alle spese comunali, sia per pagare la fondiaria imposta sulle terre medesime.

« Art. 190. I Comuni, che hanno sufficienti rendite patrimoniali, per pagare la fondiaria delle terre riservate all'uso civico, non possono esigere fida dal possessore di animali gregari fino al numero di 10 piccoli e 1 grande.

« Quelli che mancano di tali rendite, nello stabilire il diritto di fida, non possono tassare il detto possessore più della metà della fida imposta al possessore d'industria maggiore ».

---

(1) Burmann, loc. cit., p. 45.
(2) Varro, *De re rustica*, II, 1, 16.
(3) Esquiron de Parieu, *Trattato delle imposte*.
(4) Cibrario, *Della economia politica del Medio-Evo*, III, V.

E anche nella vigente legge comunale e provinciale la tassa di pascolo fu pure, sebbene per eccezione, conservata.

« Art. 112. Nei casi, in cui lo richieda la condizione speciale dei luoghi, il Consiglio comunale potrà ammettere la generalità degli abitanti del Comune a continuare il godimento in natura del prodotto dei suoi beni, ma dovrà formare un regolamento per determinare le condizioni dell'uso ed obbligarlo al pagamento d'un corrispettivo ».

E identica era la disposizione del corrispondente articolo della legge comunale del 23 ottobre 1859 (1).

Così il Comune, che possiede beni produttivi (pascoli), può lasciare il godimento in natura degli stessi alla generalità degli abitanti, conservandone sempre la proprietà, ed esigendo in compenso un canone o tributo.

Questo godimento in natura riconosciuto ai comunisti sui fondi appartenenti alla comunità, dipende dalla prudenza degli amministratori del Comune e dura finchè questi non ne reputino più utile agli interessi della comunità, l'alienazione o l'affitto; onde fu deciso che il possesso dei beni lasciati in godimento ai comunisti non compete loro *uti singulis sed uti civibus*, in quanto cioè solo il Comune è proprietario e l'abitante, come parte di quel corpo, può avervi un diritto di uso (2).

E però non esiste un diritto di uno o più individui, al quale corrisponda un obbligo da parte del Comune, ma questo dispone del privato suo patrimonio, facendone godere i comunisti in massa, finchè l'utilità comune possa così consigliare.

Il principio generale ed assoluto, stabilito dalla giurisprudenza, dell'obbligo del pagamento d'una tassa proporzionata all'uso in natura dei beni comunali, deve applicarsi nelle provincie meridionali con talune modificazioni, derivanti dalla legge del 12 dicembre 1816, tuttora in vigore. In forza di questa legge, e in casi determinati sulle terre demaniali, addette all'uso civico del pascolo, compete al Comune il pagamento della *fida*, sia per supplire alle spese comunali, sia per pagare la fondiaria imposta sulle terre medesime: ma però i Comuni, che hanno sufficienti rendite patrimoniali per pagare l'imposta fondiaria delle terre riservate all'uso civico, non possono esigere *fida* dal possessore di animali gregari sino al numero di dieci piccoli e uno grande: e quei Comuni, i quali manchino di tali rendite, nello stabilire il diritto di fida, non possono tassare il detto possessore per più della metà della fida imposta al

(1) Art. 107, Legge com. del 1859.

(2) Corte di Cass. di Roma, 2 febbraio 1880 (*Man. degli Amm.*, anno 1880, pagina 336).

possessore d'industria maggiore, come risulta dalle disposizioni citate.

Con la tassa di pascolo quindi si colpisce, in un primo modo, indirettamente il bestiame, colla forma piuttosto di un correspettivo che con un vero tributo: come ne fa fede l'art. 112 della legge comunale, che usa appunto il primo nome.

300. La stessa legge comunale e provinciale accennava più direttamente a colpire di tassa il bestiame, in forza dell'art. 118, con cui dava facoltà ai Comuni di imporre una tassa sulle *bestie da tiro, da sella o da soma e sui cani.* Identico al citato art. 118 della legge 20 marzo 1865 era il corrispondente art. 113 della legge 23 ottobre 1859.

Ma questa tassa colpiva il bestiame in un senso molto ristretto: ed era più che altro una tassa sul servizio, sulla spesa, tradizionale negli usi di molti Comuni.

301. Fu solo posteriormente alla legge comunale del 1865 che venne creata la vera e propria imposta sul bestiame, e precisamente colla legge stessa, con cui si istituiva la tassa di famiglia: e con essa legge propriamente il tributo assume una forma caratteristica e investe tutta intera questa specie di reddito e questa ricchezza.

« Art. 8. Le facoltà accordate ai Comuni dall'art. 118 della legge 20 marzo 1865, n. 2248, e dall'art. 16 della legge 28 giugno 1866, n. 3023, vengono estese eziandio ad imporre nei rispettivi territori le seguenti tasse:

Tassa di famiglia o di fuocativo;

Tassa sul bestiame.

« I regolamenti per l'applicazione di queste tasse dovranno per ciascuna provincia essere deliberati dalle Deputazioni provinciali ed approvati con decreto reale, sentito il Consiglio di Stato.

« Prima di concedere ad un Comune la speciale autorizzazione, di cui è parola nell'art. 20 della legge 28 giugno 1866, n. 3823, le Deputazioni provinciali dovranno verificare che il Comune medesimo abbia applicato o la tassa sul valore locativo od alcuna delle tasse permesse dalla legge attuale » (1).

Questa tassa fu specialmente introdotta a favore dei Comuni rurali, i quali maggiormente eran stati pregiudicati nel rimaneggiamento dell'imposta sui redditi di ricchezza mobile: e più specialmente allo scopo di evitare che sui proprietari, per mezzo della sovrimposta alla fondiaria, venisse quasi esclusivamente a cadere il peso delle contribuzioni comunali.

« Io non dubito di asserire — diceva l'on. Sella, relatore della

(1) Legge 26 luglio 1868, n. 4513.

legge in Parlamento — che se voi ripudierete la proposta che v
fa il Ministro delle finanze di sopprimere i centesimi addizional
sulla ricchezza mobile, e di dare ai Comuni la facoltà di imporr
tasse di fuocatico, di famiglia, di bestiame e via discorrendo, in-
vece di favorire, combattete l'interesse dei proprietari.

« Vogliate considerare come le disposizioni della legge attual
sottraggano molti di coloro i quali hanno redditi di ricchezza mo
bile, alla tassa governativa.

« Non è già che io mi lamenti di queste disposizioni di legge
specialmente ora che il Governo ha decretato il prelevamento dell
tassa sul macinato per conto proprio, io trovo che stia bene, no
venga esso a colpire coloro che hanno meno di 400 lire di rendit
imponibile. Non vorrei che le mie parole fossero interpretate com
una critica di questa disposizione; questo è dal mio intendiment
del tutto lontano.

« Ma supponete, per esempio, che vi fosse un Comune rural
composto di coloni, i quali non avessero un reddito imponibile a
disopra di 400 lire. E notate che 400 lire di reddito imponibile co
rispondono a 640 di reddito effettivo personale, e che è da temer
che quando il reddito effettivo anche superi di qualche poco l
640 lire, tuttavia non venga il colono considerato tra i tassabil
specialmente colle disposizioni adottate l'anno passato, per cui l
famiglia colonica la si divide in più parti, delle quali si consider
il reddito parziale, anzichè complessivo.

« Ora, se la disposizione, ripeto, è giusta per ciò che riguarda l
Stato, è essa egualmente giusta per ciò che riguarda il Comune
Supponete per esempio un Comune dove ci sono pochi proprieta
che non abitano, se volete, nel Comune, i quali non sono nen
manco Consiglieri comunali; ebbene, qual'è la situazione attua
mente fatta dalla legge? Non ci sono grandi spacci di bevande
che so io; per conseguenza dal dazio di consumo poco c'è da r
cavare, non rimane altra disponibile risorsa che i centesimi a
dizionali; ebbene avrete il Consiglio comunale composto quasi i
totalità di persone, le quali si può dire non pagano, o pagano p
chissimo, e per conseguenza troveranno comodo di votare all
gramente spese per conto dei proprietari, i quali, non abitando n
Comune, non fruiscono neppure dei vantaggi recati dalle spese cl
essi pagano...

« E che le cose siano quali io dico, nei Comuni rurali, per c
che riguarda i proprietari, ne volete una prova? Almeno ques
volta non si potrà dire che le petizioni presentate per una leg
non abbiano servito a nulla. La prova si è che, delle petizio
state presentate alla Camera sopra quest' argomento, il maggi
numero era relativo a questa questione. I petenti si lamentava

ell' elevazione da 250 a 400 lire come *minimum* imponibile. E on se ne lamentavano nell'interesse dello Stato, è evidente; se ne amentavano dicendo: le nostre finanze comunali si trovano dis-estate, e siamo obbligati a dare un carico veramente enorme alla roprietà fondiaria. E dicevano ancora: voi ci avete tolte le tasse i famiglia, la tassa sul bestiame, ed avete elevato il *minimum* la 250 a 400 lire; quindi ci avete messi in una posizione in cui on possiamo provvedere che gravando la proprietà fondiaria » (1).

302. Come la tassa di famiglia, così pure quella sul bestiame uò essere obbligatoria nei casi in cui il Comune intenda di ec-edere il limite legale della sovrimposta: negli altri casi è sempre acoltativa, come accenna la legge colla stessa frase « le facoltà ccordate, ecc. ».

La relativa materia troverà la sua naturale trattazione sotto il itolo della sovrimposta.

303. La legge non ha dato le norme per l'applicazione della assa sul bestiame, ma si limitò semplicemente a presentarne la ormola, lasciando alle singole Deputazioni di dettare i regolamenti rovinciali da approvarsi con decreto reale, sentito il Consiglio di tato (2).

---

(1) *Atti Uff.*, Camera dei Deputati, ann. 1868, p. 3948 e seg.

(2) La Commissione che nel 1876 studiò il riordinamento delle tasse lo-ali, conservò la tassa sul bestiame, ma propose di sostituire ai regola-nenti provinciali, delle disposizioni legislative uniformi e universali: come el resto fece per tutte quante le altre tasse locali.

Concretò la formola molto generica « tassa sul bestiame » nell'art. 18 el relativo progetto, con cui dichiarò che « sono soggetti a questa tassa oloro i quali nel Comune posseggono cavalli, muli, asini e animali bovini, ecorini e suini ». Il bestiame imponibile è quello che esiste realmente, e on il presunto.

Più specialmente ebbe cura di precisare e limitare la facoltà dei Co-uni in ordine all' adozione delle tariffe che regolò e determinò in appo-to articolo.

« Art. 8. La tassa sarà applicata secondo le seguenti tariffe :

Per ogni cavallo di lusso o di comodo privato	da L. 20 —	a L. 60 —
Per ogni altro cavallo esclusi quelli in mandria	» 5 —	» 15 —
Per ogni cavallo in mandria	» 4 —	» 10 —
Per ogni mulo	» 3 —	» 8 —
Per ogni toro, bue o bufalo	» 2 —	» 6 —
Per ogni asino o giovenco	» 1 50	» 5 —
Per ogni maiale	» 1 —	» 3 —
Per ogni pecora o capra	» 0 20	» 0 80

« Le quote di tassa saranno stabilite in modo che gli animali compresi un numero della tariffa siano tassati in somma minore di quelli indicati el numero precedente ».

E nella Relazione giustificava le sue proposte nei seguenti termini: Parrà ad alcuno che la tariffa stabilita nell'art. 19 sia troppo elevata in nfronto a quelle portate dai regolamenti di varie provincie. Giova però r mente che in generale i municipi non si curarono fino ad ora di rica-re gran frutto dalle tasse speciali ad essi accordate, e che a canto di ovincie ove la tassa sul bestiame è molto tenue, altre ve ne sono in cui

Valgono quindi le stesse norme stabilite a riguardo della tass
di fuocatico.

Si accennò già, trattando della tassa di fuocatico, all'opposi
zione, che incontrò nel Parlamento la proposta fatta dall'on. Tena
di mandare alle Deputazioni provinciali la compilazione dei reg
lamenti della tassa.

L'on. Cancellieri l'aveva combattuta come contraddittoria a tutt
il sistema delle imposte locali stabilite colle leggi precedenti.

« La principale preoccupazione di una Camera legislativa, eg
diceva, debbe esser quella di conservare l'uniformità della legisl
zione e di non far leggi, che ritiene in opposizione diretta alle leg
organiche esistenti.

« Nella legge comunale e provinciale, che è legge organica pe
le amministrazioni comunali, è detto espressamente che appartie
ai Consigli comunali il deliberare circa i regolamenti per l' appl
cazione delle imposte comunali, e poi, nella stessa legge, si soggiun
che l'applicazione di codesti regolamenti è attribuita esclusivamen
alle Deputazioni provinciali.

« L'art. 87 stabiliva dapprima che il Consiglio delibera intorn
ai dazi ed alle imposte da stabilirsi o da modificarsi nell'interes
del Comune, ed ai regolamenti, che possono occorrere per la lo
applicazione.

« L'art. 138 poi dice: « sono soggetti all'approvazione della Dep
tazione provinciale i regolamenti dei dazi e dell'imposte comunali

« Ora, nell'occasione che si fa una legge transitoria per la dura
di due anni, come generalmente si è dichiarato e come si è de
berato, io non comprendo come si possa capovolgere l'organism
dell'amministrazione comunale, negare ai Comuni l'autonomia, n
gare il diritto alla rappresentanza comunale di deliberare i reg
lamenti delle proprie imposte, e richiedere invece che tali regol
menti debbano essere deliberati per iniziativa della Deputazio

---

le tariffe non la cedono punto a quella da noi proposta, la quale ha p
il merito di determinare per ogni categoria di bestiame un massimo e
minimo; il che permette a ciascun Comune di accrescere o diminuire l
tassa secondo le sue condizioni speciali, senza però mai poter discende
a tale segno da renderla illusoria. I Comuni tuttavia non si possono serv
di questa larghezza per tassare una categoria superiore meno di un'alt
inferiore con lo assegnare poniamo, a quella il minimo e a questa il m
simo consentiti dalla legge; onde non potrebbero, per esempio, stabilire l
tassa di lire 3 per ogni mulo, e quella di lire 6 per ogni toro, benchè l
somma di lire 3 sia il minimo della tariffa pei muli, e quella di lire 6 l
massimo pei tori. L'ultimo paragrafo dell'art. 19 tende appunto ad imped
questo sconcio ». — Aggiungeva poi in ultimo che il divario della tas
tra i cavalli di lusso e comodo privato, e gli altri, ha pur esso qualche
scontro nei regolamenti in vigore per alcune provincie.
V. *Relaz.* cit., p. 47.

rovinciale ed approvati per decreto reale, inteso il Consiglio di
Stato.

« Questo è in perfetta antinomia con la legge organica comunale
provinciale.

« Si direbbe forse che la Commissione accetta la proposta Tenani
olamente per una preoccupazione al sistema daziario, preoccupa-
ione, che la farebbe esitare a concedere facoltà ai Comuni di deter-
ninare le regole per l'applicazione delle imposte di famiglia e sul
estiame, autorizzate da questa legge.

« Se ciò fosse, risponderei domandando spiegazione sulla diffe-
enza che si fa tra la tassa sulle bestie da soma e da tiro, e quella
ul bestiame. Io trovo, nella legge comunale, ed all'art. 118, che
Consigli comunali possono imporre una tassa sulle bestie da soma,
a tiro e sui cani. Or bene, per queste tasse, che sono perfetta-
nente della stessa natura di quella nuova sul bestiame, non si ri-
hiede un decreto reale, nè l'iniziativa della Deputazione provin-
iale, ma si lascia esclusivamente al Consiglio comunale il delibe-
arne i regolamenti, e alla Deputazione provinciale l'approvarli.
uale differenza si voglia fare tra una tassa sopra alcune specie
i bestie e l'estensione della stessa tassa a tutto il genere delle
estie, in quanto a me non vedo, nè so persuadermene » (1).

Ma la proposta dell'on. Tenani, appoggiata dalla Commissione,
approvata dalla Camera; e passò, come si disse nella legge. —
cco come rispondeva il relatore, on. Sella, alle opposizioni del-
on. Cancellieri e di altri:

« L'obbiezione fatta dall'on. Cancellieri è partita dagli oppositori
ll'ordine d'idee in cui noi siamo, alle votazioni fatte fin qui, dal-
on. Rattazzi, dall'on. Dina e da parecchi altri, i quali osserva-
ano, ed io credo con qualche ragione, che non era, sotto tutti i
unti di vista, un buon precedente questo, che il Governo abdicava
certo qual modo alla facoltà di tassare.

« L'on. Cancellieri cita le disposizioni degli art. 118 e 138 della
gge comunale e provinciale. Veramente io gli debbo osservare
he in essi si tratta di tasse di non grande entità. Ora invece la
uestione è ben diversa. Si propone di lasciare ai Comuni ed alla
rovincia il provento di tasse che negli antichi Stati in cui si
ivideva l'Italia, erano attribuite al Governo, come, per esempio,
a la tassa di famiglia in Toscana; oppure erano l'equivalente di
sse del Governo, come accadeva in Romagna.

« Io non attribuisco, come fa l'on. Cancellieri, importanza ecces-
va alle obbiezioni che vennero mosse contro il primitivo disegno
roposto dal Ministero.

---

(1) *Atti Uff.*, Cam. Deputati, anno 1868, p. 3950 e seg.

« In quest'ordine d'idee, e sotto il punto di vista che egli a cenna, non vado però fino al segno di attribuire ad ogni Consigl comunale la facoltà di fare regolamenti di questa natura.

« È stato osservato che vi sono parti d'Italia dove i Comuni sor abbastanza grossi, ve ne sono altre dove i Comuni hanno piccoli sime popolazioni.

« Ora, io credo che, tra il ritenere per il Parlamento la facolt di porre la tassa in modo assoluto, ed il concedere poi questa f coltà addirittura ad ogni singolo comunello di porla a suo grad ci sia un mezzo termine, in cui possiamo metterci d'accordo; ed quello di non avere spavento che questa facoltà, di cui il Gover si spoglierebbe, si lasci a corpi costituiti, come Provincie e C muni, per modo che essi possano tassare, senza d'altra parte co cederla intera ad ogni comunello, di cui taluni non danno veru guarentigia di avere le cognizioni opportune per ben applica tasse di questo carattere.

« Rifletta l'on. Cancellieri, che, se si tratta della Toscana, ivi da pertutto si sa che cosa è la tassa di famiglia; e se trattasi del Romagne, ivi la tassa sul bestiame non è certo una novità. M siccome la limitazione dei centesimi addizionali sull'imposta del ricchezza mobile adesso l' abbiamo estesa a tutto il Regno, pu succedere, o signori, che le accennate tasse debbano applicarsi altre parti d'Italia, che non l'ebbero mai.

« Perciò, trovando nella legge *tassa di famiglia o di fuocatic tassa sul bestiame*, si guarderanno in faccia quei Consiglie comunali che non hanno questa tassa nelle loro abitudini, chiederanno l'uno all'altro: sapete che cosa è? Per conseguen ritengo che non vi debba essere ragionevole opposizione contro proposte fatte dell' on. deputato Tenani e dalla Commissione a cettate; credo anzi che sia una guarentigia assolutamente indispe sabile che, dopo essersi queste tasse proposte dai Consigli comuna debbasi deliberare sovr'esse dalla Deputazione provinciale, senti il parere del Consiglio di Stato, e vi intervenga un decreto real

« A me questo pare fuori di contensione, come pure lo pare al Commissione, e prego la Camera a non volere spingersi fino punto cui vorrebbe andare l'on. Cancellieri » (1).

304. Così per l'applicazione della tassa sul bestiame i Comu debbono normalmente attenersi ai regolamenti provinciali e rel tive tariffe.

Nella pratica è accaduto non di rado che si sia sentita la co venienza di aumentare o diminuire le tariffe in vista di circostan speciali a determinati Comuni, poichè le tariffe contenute nel r

(1) *Atti Uff.*, Cam. Dep., ann. 1868, loc. cit.

›lamento provinciale hanno un carattere di generalità, per cui ›n sempre rispondono alle esigenze dipendenti dalle accennate rcostanze.

Si dubitò da alcuni se la Deputazione, esaurita una volta la ri›vuta delegazione coll' approvare il regolamento provinciale, po›sse rinvenire sulle sue deliberazioni, e stabilire modificazioni al ›o regolamento. Ma nella pratica non si esitò a risolvere il dubbio fermativamente: e ben a diritto, poichè la delegazione fatta dal ›tere legislativo tendeva in sostanza semplicemente a sostituire voto dei Consigli comunali quello delle Deputazioni, per la più ›iforme applicazione della tassa. Ora allo stesso modo che non disconosce che in regola i Consigli possono variare i regola›enti da essi stessi deliberati in senso dell'art. 87 della legge co›unale, non può negarsi una consimile facoltà nella Deputazione ›e appunto rappresenta in tale incombente l' autorità comunale. ›indi, a rigore di termine, la Deputazione approvando il regola›ento, fa un atto di autorità delegata, ma non *esaurisce* total›ente la delegazione ricevuta.

Si avverta però che la Deputazione provinciale non può da se ›ssa modificare il regolamento provinciale per l'applicazione della ›ssa sul bestiame, occorrendovi inoltre la sanzione sovrana.

Ma la competenza a deliberare e stabilire la modificazione op›rtuna al regolamento stesso, appartiene esclusivamente ad essa ›putazione, e per nulla affatto ai Consigli comunali. Quindi non potrebbero autorizzare dal Governo modificazioni al regolamento ›ovinciale in base al solo deliberato di un Consiglio comunale ›e ne abbia fatto domanda (1).

---

(1) Consiglio di Stato 30 giugno 1875, Comune di Massa (*Riv. Amm.*, ›n. 1876, p. 49).

— Colle stesse norme i Comuni possono esser autorizzati ad eccedere per ›uni capi, nell' applicazione della tassa sul bestiame, il limite massimo ›sato nel regolamento provinciale.

Decreto Reale 19 aprile 1874. Approvazioni di deliberazioni delle Depu›ioni provinciali di Arezzo, Catanzaro, Cuneo, Pavia, Perugia, Porto ›urizio, Roma e Siena (*Riv. Amm.*, XXV, 406).

— Ma se i Consigli Comunali non sono competenti ad approvare modifi›ioni ai regolamenti provinciali, possono però proporle, e quando siano ›visate giuste, l'autorità superiore è tenuta a provvedere.

» Attesochè dall'essere i regolamenti per l'applicazione della tassa sul ›tiame deliberati dalla Deputazione provinciale non consegue essere vie›o che i Comuni, per mezzo e a favore dei quali la tassa viene applicata ›iscossa, edotti dall'esperienza, espongano in regolari deliberazioni, gli ›onvenienti da essi riscontrati nell'applicazione del regolamento in vigore ›ropongano le modificazioni riconosciute opportune;

» Attesochè la deliberazione del 23 maggio scorso del Consiglio comu›e di Castenedolo, stata annullata dal decreto del 7 giugno del Prefetto Brescia, al pari della precedente deliberazione del 25 aprile dello stesso ›nsiglio, non appariscano altrimenti dirette che a mettere in evidenza gli

305. Stabilito il regolamento provinciale per l'applicazione della tassa sul bestiame, nulla osta che i Comuni possano deliberarne altri nel loro particolare interesse, purchè, ben inteso, si tengano nei limiti del primo.

La Deputazione provinciale sarebbe quindi in errore se volesse opporsi alla deliberazione dei regolamenti speciali suddetti (1).

CAPO II.

Oggetto della tassa sul bestiame — Caratteri e natura — Elementi imponibili, ed esenzioni — Norme di applicazione.

306. *La tassa colpisce non il* servizio, *ma il* capitale *rappresentato dal bestiame. Coesistenza della tassa sul bestiame con quelle sulle bestie da tiro, da sella e da soma.*
307. *Le due tasse diverse non si devono mai confondere, e non si può nell'applicazione dell'una invadere il campo dell'altra. Critica di una giurisprudenza contraria.*
308. *La tassa di bestiame non può confondersi colla tassa impropria di pascolo o* fida. *Territorialità della tassa.*
309. *Quindi le antiche concessioni di esenzione da tributo pei pascoli dei fondi comunali non sono di regola di impedimento all'applicazione della nuova tassa.*
310. Quid juris *quando le esenzioni fossero concepite in modo da escludere la nuova tassa?*
311. *Carattere esclusivamente* reale *dell'imposta.*
312. *Criterio e modo della distribuzione della stessa.*
313. *Se sia ammessibile la riscossione per abbuonamento.*
314. *Se possa concedersene in appalto l'esazione.*
315. *Sola base legittima dell'imposta è il ruolo.*

---

inconvenienti riscontrati in quel Comune nell'applicazione dell'art. 8 del vigente regolamento, ed a proporre la disposizione ritenuta opportuna a fine di migliorare l'applicazione della tassa; epperò in esse deliberazioni non contengansi oggetti estranei alle attribuzioni del Consiglio comunale, nè con esse siasi violata alcuna disposizione di legge.

« Attesochè le deliberazioni medesime, anzichè decretarsi nulle e di nessun effetto, avrebbero dovuto essere dal Prefetto rivolte alla Deputazione provinciale, affinchè sulle stesse deliberasse ai termini di legge.

« È di avviso, che il decreto 7 giugno 1875 del Prefetto di Brescia, che annullò la deliberazione del 23 maggio 1875 del Consiglio comunale di Castenedolo, sia da dichiararsi inefficace ».

Parere del Consiglio di Stato, 17 settembre 1875 (*La Legge*, XVI, II, ').

— E questa massima era già stata preceduta da conforme avviso dello stesso Consiglio.

Parere 23 giugno 1874 (*La Legge*, XIV, II, 336).

(1) Cons. di Stato, 1° agosto 1874, Comune di Caronia (*Giurisp.* C. St. 500; *Man.* XV, 77).

16. *Esenzioni necessarie dalla tassa. Le bestie da tiro, da sella, da soma. I cani. Bestiame di passaggio. Bestiame lattante, ecc.*
17. *Se siano ammessibili le esenzioni facoltative da stabilirsi dai Comuni.*
18. Quid juris *a riguardo dell'imponibilità del bestiame che soggiorna alternativamente in luoghi diversi.*
19. Segue.
20. *Mancanza di criteri rigorosi e uniformi per distinguere il fatto del passaggio da quelle del soggiorno temporaneo del bestiame — Inconvenienti che ne derivano.*
21. *Nel caso di contestazioni fra più Comuni per la pretesa al pagamento della tassa, deve provvedere l'autorità giudiziaria e non l'amministrativa.*
22. Segue.
23. *Le norme di applicazione devono interamente desumersi dai regolamenti provinciali che sono la vera legge della tassa.*
24. *Istruzioni del Ministero delle finanze desunte dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato.*

306. Anche della tassa sul bestiame manca la definizione legiativa, e manca pure qualsiasi esplicita descrizione dei caratteri ella stessa. La Commissione del 1876, che pure volle conservata uesta imposta, ne descrisse l'obbiettivo materiale dichiarando sogetti alla medesima « i possessori di cavalli, muli, asini o animali ovini, pecorini e suini » (1): nè la descrizione poteva essere più ompleta. Ma ciò non basta ancora per una definizione. Ogni tassa ltre a un obbiettivo materiale, ne ha sempre altresì un altro tutto iuridico ed economico che ha radice nel fatto materiale, ma non confonde con esso. Così la tassa fondiaria e quella sul valore ocativo hanno lo stesso oggetto materiale nei fabbricati ; ma differiscono immensamente nell' oggetto economico, inquantochè la rima colpisce un *reddito* determinato, e la seconda una *spesa* asınta come segno di un'agiatezza complessiva. Così un possessore di estiame può pagare al Comune un diritto di pascolo, può pagare la ıssa sulle bestie da tiro, e può pagarne un' altra sul reddito di cchezza mobile che deriva dall'industria dell' allevamento o dal ommercio del bestiame stesso, ma per quanto la cosa che in ulma analisi si viene a colpire, sia una, i titoli per cui la si colisce sono necessariamente diversi : altrimenti si cadrebbe in dulicati di aggravî, che non potrebbero essere ammessi, e che ealmente la legge non ha voluti: tanto è vero che non tutti i roprietarî di case pagano le due tasse, nè tutti i possessori di estiame, perchè tali, pagano i diversi tributi enumerati, ma li paıno invece quei soli che si trovano in circostanze determinate.

(1) *Relaz.* loc. cit.

E le circostanze determinate sono date appunto dall' obbiettiv
economico e giuridico dell'imposta.

Ora, se nel sistema dei tributi locali non vi fosse che un'unic
tassa sul bestiame, si potrebbe ammettere che non avendo la legg
aggiunto esplicitamente altro criterio determinante dell' impost
si dovesse restare a quello materiale che sarebbe bastato a d
stinguerla da qualunque altra; ma poichè la nuova tassa è venu
ad aggiungersi a quella già esistente sulle bestie da tiro, da sel
e da soma, è evidente che quanto meno i limiti della nuova in
posta, anche nel silenzio della legge, devono essere dati dai l
miti della precedente: poichè è ugualmente incivile presumere ch
la seconda legge abbia tacitamente abrogato la prima, con c
non è incompatibile (1), o che abbia voluto aggiungere a un
imposta già esistente un' altra pressochè identica, quando a t
uopo (a parte la somma ingiustizia che ne sarebbe derivata), ba
stava un aumento di tariffa.

Perfettamente logica era la Commissione del 1876, quando de
finiva la tassa sul bestiame descrivendone semplicemente l'ogget
materiale (2), poichè essa contemporaneamente proponeva l'abol
zione della tassa sulle bestie da tiro, da sella e da soma (3); m
in tema di diritto costituito, la logica appunto esige che della tass
vigente si abbia a dare una definizione ben più complessa.

Del resto, che la legge del 1868 non solo non abbia implicita
mente abrogato l' al. 4 dell' art. 118 della legge comunale e pro
vinciale, ma l' abbia invece esplicitamente mantenuto in vigore
risulta dalla stessa frase: *le facoltà accordate ai Comuni da
l'art. 118 della legge*, ecc., *vengono estese ad imporre... le s
guenti tasse*, ecc. (4). Non si abroga una disposizione di legge ch
si richiama come antecedente e principale.

Quindi è escluso necessariamente che la tassa acconsentita col
legge del 1868 possa colpire il servizio reso dal bestiame, già co
pito dalla tassa del 1865; ed evidentemente non può avere pe
oggetto il bestiame se non in quanto rappresenta non una spesa
ma un capitale, ossia la base di un' industria o di un commerc
esercitati sullo stesso, colla produzione o collo scambio.

E il Consiglio di Stato che qualche volta non volle avvertir
una distinzione, che pure apparisce innegabile, giustificò forse u
errore con un altro, quando fissò la massima che il Comune
quale abbia deliberato l'attuazione della tassa sul bestiame, no

---

(1) Art. 3 Disp. prelim. al Cod. civ.

(2) Art. 18 del Progetto del 1876.

(3) Art. 24 del Progetto cit.

(4) Art. 8 legge 26 luglio 1868, n. 4513.

uò più applicare, per evitare una duplicazione di aggravî, la assa di cui all'al. 4 dell' art. 118 della legge comunale (1).

307. Ed anche nei tribunali ordinari la deplorevole confuione durò, ed ebbe anche la sanzione di giudicati autorevoli.

Nell'anno 1872 il Comune di Roma in base all'art. 118 della egge comunale citata, imponeva una tassa sui cavalli: e pretendeva di estenderla a tutti i cavalli ancorchè non destinati attualnente al tiro e alla sella, gravandone anche i commercianti che enevano questi animali non per ricavarne un utile servizio, ma nicamente per rivenderli. La Corte di Appello di Roma respingeva le pretese del Comune (2); ma la Suprema Corte annullava uella decisione (3), e stabiliva che posto in fatto come dalle disposizioni del regolamento municipale per l'attivazione della tassa sulle estie da tiro, da sella, ecc. risultava espresso chiaramente il conetto « che si erano voluti assoggettare alla tassa tutti i cavalli e nuli mantenuti o adoperati nel perimetro del territorio » era da itenere come arbitraria la eccezione a favore dei commercianti he mantengono cavalli e muli per rivenderli e non per servirene direttamente.

Secondo la Cassazione romana, la tassa, sulle bestie da tiro e da oma non ha per fondamento nè l'industria, nè il reddito, che se e ricava o altro, ma colpisce la cosa in se stessa; — e contro d'essa ion si possono invocare le teorie della pubblica economia sulla non assabilità del capitale. Pertanto, come non è dubbio che la tassa ia dovuta dai privati che mantengono cavalli e muli per uso proprio, d egualmente dai negozianti che esercitano l'industria di affittare destinare ad uso altrui cavalli e muli, così è da ritenere che la assa debba essere soddisfatta anche da coloro, che fanno semplicemente abituale commercio di compra e vendita di questi animali.

E la Corte d'Appello d'Ancona, Sezione di Perugia, cui fu rimessa a causa in sede di rinvio, si uniformava al voto della Corte di Cassazione, riaffermando che la tassa sui cavalli doveva comprenderli tutti, purchè in potenza atti al tiro, alla sella, o al trasporto li merci, e non quelli solamente che vengono a ciò in atto esercitati. La distinzione fra cavalli di lusso, da piazza o da carretti, atta nel Regolamento del Municipio di Roma 7 dicembre 1872, 'aleva a determinare il loro valore di stima, come criterio alla raduazione della tassa; ma non significava che dovesse cotest'uso, n atto esercitato, servire a fondamento del diritto ad esigere la tassa.

Riproduciamo la sentenza:

---

(1) Cons. di Stato, 2 aprile 1869 (*Man. degli Amm.*, XV, 77).
(2) Corte Appello Roma, 6 novembre 1876.
(3) Cass. Roma, 9 maggio 1877 (*Riv. Amm.*, XXVIII, 644).

« Ritenuto in fatto che della facoltà data ai Comuni dall'art. 11
della legge comunale e provinciale d'imporre una tassa sulle besti
da tiro, da sella o da soma, il Municipio di Roma si valse quant
ai cavalli, determinandola con notificazione del 7 dicembre 187
in mensuali lire 5, se da lusso, di lire 3 se da piazza, e di lire 2
se da carretti.

« Giuseppe Succhi, nel 26 maggio 1876, istituì giudizio, allegand
che la tassa non era dovuta da lui, che faceva commercio di ca
valli, comprandoli per rivenderli, e domandò che gli fosse restituit
la somma a tal uopo pagata.

« La domanda, rigettata dal Tribunale di Roma, fu per con
trario accolta dalla Corte d'Appello, con sentenza del 6 novembre
annullata però dalla Corte di Cassazione, nel 9 maggio, che rinvi
la causa alla Corte d'Appello d'Ancona, in questa Sezione di Perugia

« Deve premettersi in diritto, che per l'art. 1 del Regolament
sulla tassa di che trattasi, sono cavalli di lusso tutti quelli da tir
o da sella, che si ritengono dai privati per loro uso esclusivo,
destinati dai negozianti al tiro delle vetture addimandate da rimessa
o che da essi si affittano, se da sella. Alla seconda categoria appar
tengono quelli delle vetture numerate, che fanno il servizio pub
blico di piazza. Alla terza, se destinati al tiro dei carretti o veicol
per trasporto di mercanzie o generi di consumo, o se all'imbast
per il trasporto a soma.

« Però si venne con tale distinzione a definire solamente l'us
diverso a cui, per propria natura o per destinazione dei posses
sori, possono i cavalli servire; ma non si disse, per verun modo
che cotest' uso, in atto esercitato, come da Lucchi si afferma
fosse condizione assoluta per assoggettarveli. In quella vece, ne
citato articolo del Regolamento, si legge poco appresso: « I caval
compresi nelle tre surriferite categorie sono tutti quelli, che s
mantengono o si adoperano abitualmente nel perimetro del terri
torio della città di Roma e suburbio ». Con la voce *mantengon*
non si volle per certo significare i cavalli dei privati per distin
guerli da quelli degli industriali, che li *adoperano*, essendo ci
comune anche ai privati, per loro comodo, o per lieto e onest
passatempo. Sarebbe ironia ad ogni retta intelligenza se dovesser
i cavalli dei privati mantenersi, non adoperarsi. Da un'altra part
l'*adoperano* non può limitarsi ai negozianti nel senso esclusivo d
trarne un lucro, potendo essi servirsene anche ad uso proprio
Mantengono si riferisce perciò a tutti i cavalli delle tre suddett
categorie, che hanno la capacità, in atto, a uno di quei servigi
pur rimanendo in potenza l'uso e l'esercizio.

« L'intendimento dunque della tassa fu di risanguare le condizion
economiche del Comune, creando un cespite supplettorio d'entrata

eterminandolo però gradualmente in ragione diretta del maggior regio del servizio, in che venissero i cavalli adoperati o manteuti; pregio che se non sempre fa fede del maggiore valore in·inseco di essi, impossibile o malagevole molto a determinarsi, è rgomento sicuro di un più importante valore di stima.

« Per la qual cosa la distinzione tra cavalli di lusso, da piazza da carretti contiene i criteri, sulla scorta dei quali è stabilita la ıssa ad una giusta stregua del maggiore prezzo del servizio in otenza, a cui sono quelli destinati. Ecco perchè i puledri, non atti ncora ad uno di essi, vengono eccettuati.

« Ora nell'applicare la legge non si può attribuirle altro senso che uello fatto palese dal proprio significato, secondo la connessione i essa, e dalla intenzione del legislatore (1). Laonde, parlandosi ello stesso Regolamento di cavalli da lusso o destinati al servizio elle vetture da piazza o al trasporto di generi e mercanzie con eicoli o con soma, le parole *da* e *destinati* manifestano più apermente il concetto, che si volle intendere di un servizio in potenza on di esercizio in atto, e molto meno fino a quando questo serizio si presti. A conforto di che sta ancora l'art. 4 dello stesso egolamento, col quale si dichiarano soggetti a tassa tutti i cavalli ıe sono condotti, sia dall'estero, sia dagli altri luoghi dello Stato, opo compiuto il quinto giorno dall'arrivo, durante la loro permaenza in Roma e suburbio. E si aggiunge che il proprietario di ualunque stalla o albergo (art. 12, ivi) è tenuto a pagare la tassa la multa per quei cavalli, ancorchè di altrui proprietà, che ivi rinvenissero non assegnati, cioè non denunziati dopo il quinto orno dall'arrivo in città. Ond'è che l'obbligo della tassa colpisce ıtti i cavalli, i quali, è bene osservare non possono appartenere ıe ad una delle tre categorie dal Regolamento designate.

« Del resto, oltre al significato letterale, approda esaminare r l'esplicamento del senso intimo della legge *(littera occidit, ensus vero vivificat)* se la tassa rifletta l'industria e l'esercizio lle vetture e del fitto dei cavalli, secondo la difesa di Lucchi, vero il cavallo in se stesso, in quanto cioè è capitale nel suo ılor d'uso o permutabile. Ma che la materia imponibile sia il caıllo e non il commercio o l'industria, si attinge dalla legge stessa titolandosi *tassa sui cavalli*, senza verun rapporto coi possessori alla loro qualità d'industrianti o commercianti. A corto dire, il ggetto passivo della tassa, per enfatico dire, sono i cavalli, dei ıali si discorre perfino toccando dei casi d'esenzione. Se così non sse, i primi a doverne essere immuni sarebbero i cavalli da lusso, quali, per contrario, sono, ed a buon diritto, i più gravati per

(1) Art. 3 Disp. prelim. al Codice civile.

il maggiore pregio che se ne presume, onde un maggiore e p
importante valore ad essi attribuito. Intorno a che non è da pa
sare inosservato che, ammettendosi l'opinione contraria, strana
incomprensibile sarebbe l'esenzione per i cavalli di Sua Maes
(art. 3, ivi), dei sovrani e principi di case regnanti, che si tr
vano in Roma, o di mera ed esclusiva proprietà dei rappresentan
diplomatici accreditati presso la Corte di Sua Maestà, o della reg
truppa di ogni arma, o appartenenti agli ufficiali in attività di se
vizio: quasi che potesse supporsi che tutti costoro facessero l'i
dustria delle vetture e dei fitti. È indubitabile perciò che la m
teria imponibile non è nè il commercio, nè l'industria, per cui
paga ben altra tassa, che è quella di ricchezza mobile e di esercizi

« Non si dica poi che è nel supremo fine della legge di n
nuocere al traffico e all'industria dei cavalli, imperocchè la *rat
legis* della imposta relativa venga mirabilmente acconsentita e l
gittimata dalla insufficienza delle rendite dei Comuni, e non d
favore e dalla protezione dell'industria; alla quale se si voles
più che alle stremate forze ed agli incessanti bisogni della sp
ruta azienda comunale volgere la mente, non che applicare
legge, si verrebbe a giudicarne l'autorità e la rettitudine, il c
è incivile e assurdo.

« Finalmente a suffragio delle cose innanzi dette, concor
la legge 26 luglio 1868, per la quale fu pur dato facoltà ai C
muni di imporre una tassa su tutti i capi bovini, suini, lanuti, c
valli, muli e asini, detta perciò sul « bestiame ». Il Regolamen
speciale del Comune di Roma, deliberato il 7 marzo 1874, impo
quella tassa non comprendendovi però i cavalli (art. 4) manten
o adoperati nell'interno e suburbio, che si trovavano già asso
gettati a quella speciale, in virtù del Regolamento 7 dicembre 187
È da notare a tal uopo la stessa locuzione *che si mantengono*
si adoperano, parafrasi di *tutti* su cui la tassa veniva autorizzat
onde si può conchiudere che alla odierna voce *tutti*, corrispo
dono le altre del 1872, *che si mantengono o si adoperano*.

« Deve quindi conchiudersi che la tassa sui cavalli vuol esse
interpretata e osservata con i principî, le discipline e le norn
regolatrici di quella sul bestiame, la quale non fa eccezione a p
di nessuno, e comprende tutti i capi delle diverse specie di an
mali in essa designati » (1).

Ma è facile obbiettare contro questa decisione, che il nodo del
questione non era nell'interpretazione delle parole usate nel Regol
mento del Comune, bensì nello spirito e nell'intera economia del
due leggi sulle due imposte: e la legge 26 luglio 1868 invoca

(1) Corte App. Perugia, 15 ottobre 1878 (*La Legge*, ann. 1878, II, p. 15).

ella decisione citata, anzichè un argomento a consacrare la conısione, doveva essere la guida più sicura per distinguere le due ısse diverse.

308. La tassa sul bestiame non può in alcun modo venire onfusa con quella di pascolo o *fida*, non essendo quest' ultima, ome già si disse, nemmeno una tassa, ma un correspettivo. Nè olo si deve avvertire di non confondere le due tasse, ma deve nche tenersi perfettamente distinto il modo di applicazione delle esse (1). L'una è il contributo dei possessori del bestiame che paola ne' fondi proprî di un Comune; e siano questi entro o fuori circoscrizione territoriale, il contributo è dovuto ugualmente. 'altra invece è alligata rigorosamente alla condizione della tertorialità.

La legge 26 luglio 1868 non lascia alcun dubbio a questo riuardo, mentre appunto ivi si dichiara che i Comuni stabiliranno tassa sul bestiame nei *rispettivi territori*.

È adunque alla circoscrizione amministrativa che si deve avere clusivamente riguardo.

Epperò non si potrebbe da un Comune imporre la tassa, di cui ella legge 26 luglio 1868, al bestiame depascente in beni proprî el Comune, ma situati nella circoscrizione amministrativa di un tro. Altrimenti si verrebbe a ledere il diritto dell'altro Comune, a recare una duplicazione di tassa sullo stesso genere, nel caso ıe anche questo Comune si valesse della facoltà che ha dalla legge i stabilire la stessa tassa.

309. La tassa sul bestiame per molto tempo fu considerata nicamente quasi un correspettivo dei pascoli nei fondi comunali. uando l' economia agraria era ancor poco sviluppata, e i Comuni on si curavano gran fatto di coltivare gli estesi loro possedienti, ma li lasciavano piuttosto nel dominio della natura, usarono arne qualche vantaggio, col permettere ai propri abitanti od ai cini di sfruttarli, senza pregiudicarne la sostanza, mediante il ıgamento di una somma a forma di tassa o corrispettivo.

E infinite furono le forme che assunse questo modo di godimento omune, di servitù e di balzello ad un tempo, che non solo ebbe ogo tra privati e il Comune, ma spesso anche tra gli stessi priıti nei beni loro propri; e di cui è rimasta ancora traccia nella gente legislazione civile (2). Al godimento furono ammessi non olo i comunisti, ma lo si alienò anche a favore di persone estrae al Comune, colla stipulazione di speciali atti di *vicinanza*: e

---

(1) Cons. di Stato, 2 aprile 1869 (*Man. degli Amm*, XV, 77). — Ved. ıche in questo senso *Riv. Amm.*, XXIX, 803.

(2) Art. 682 Codice civile.

tutto questo complesso di fatti produsse un altro complesso di rap porti non ben definiti, invocando i quali si tentò da taluni contri buenti di sottrarsi alla nuova tassa sul bestiame, sotto pretesto di esserne già stati esentati in virtù di fatti speciali, o di pagarl già altra volta sotto altro titolo.

Ma solo che si ritenga il vero carattere dell'imposta che nulla h della natura del corrispettivo, ma è unicamente un tributo ord nario sulla ricchezza e sull'industria speciale che colpisce, faci mente si viene a concludere che nessuna relazione può esistere tr i vincoli antichi che un Comune abbia accettato sul suo patrimoni e il diritto che le nuove leggi allo stesso hanno accordato.

Ed è massima pacificamente ricevuta in giurisprudenza che (regola le concessioni onerose di diritti civili per pascolo su cer determinati beni comunali, con clausola di esenzione generale perpetua dai carichi ed oneri del Comune, non importano l'eser zione dalla tassa che per leggi sopravvenute il Comune stesso f autorizzato ad imporre sul bestiame, per la natura assolutamen diversa che generalmente caratterizza gli antichi correspettivi e nuovo tributo (1).

---

(1) Di questa massima fece un'importante applicazione la Corte d'Appell di Genova, in una sua recente sentenza, nella causa fra il Comune Germagno e fratelli Marchesa.

Tra il Comune di Germagno e certo Giovanni Battista Marchesa si e stipulato, nel 1608, un atto di buona *vicinanza*, in forza del quale ques ultimo acquistava dal Comune il *diritto di vicinanza* nella sua più amp estensione, vale a dire nel senso di essere considerato come membro del stessa comunità, con tutti i suoi privilegi e diritti, compreso quello di ab tarvi e di trasferirvi, quando che fosse, la sua dimora; e per consegui questo favore aveva pagato al Comune la somma li L. 150 imperiali. M acquistando la cittadinanza di Germagno ed i vantaggi, che vi erano in renti, si era anche assoggettato ai pesi corrispondenti, e quindi si dice nell'atto che: *dictus Baptista Marchisia et dicti eius filii et descendent masculi, usque in perpetuum, teneantur et obbligati sint substinere omn onera tam realia, quam personalia, solita pati et substineri per dictam Con munitatem et homines, et si quæ alia onera dictis communitati et hominib imponerentur.* — Questa convenzione non piacque ai figli di Giovanni Ba tista, i quali non avevano intenzione di trasferirsi ad abitare in Germagn e siccome, ad onta di ciò, erano obbligati di sostenere, in forza della stes convenzione, tutti i carichi ed oneri propri degli abitanti del Comune, co vennero nella determinazione di convertire l'atto di vicinanza del 1608 i un atto di vicinanza più limitato, stipulando determinati favori e vantagg mediante un corrispettivo, da pagarsi sul detto acquisto. Quindi la prim cosa che fecero coll'atto del 1624, fu quella di rinunziare all'atto di vic nanza del 1608 e di ottenere dal Comune, non tanto l'accettazione di ques rinunzia, quanto lo scioglimento formale dell'obbligo assunto *di pagare di andare soggetti in perpetuo a tutti i carichi ed oneri spettanti agli ab tanti e uomini dello stesso Comune;* rimanendo l'obbligo del pagamento d suddetti carichi ed oneri esclusivamente a coloro, *qui ibidem habitant habitare volunt.*

Col nuovo contratto di *vicinanza*, che si sostituì al primo, i fratelli Ma chesa e loro eredi e discendenti ebbero diritto di potere in perpetuo *b*

310. Quando però si verificasse il caso di concessioni onerose ꞏer le quali un Comune avesse precedentemente rinunciato ad imꞏorre una vera tassa sul bestiame, considerata come tributo sulla ꞏicchezza, è troppo evidente che allora non potrebbe sfuggire alle ꞏonseguenze del fatto proprio. E se è vero, che stando ai principii

---

care, ramare, erbare e pascolare qualsivoglia quantità di bestie, in certi ꞏuoghi e boscaglie del Comune, proibendo però alcuni determinati atti di ꞏodimento e permettendone altri, con dichiarazione infine che *per rispetto siffatta locazione concessa ad essi e loro successori*, *fossero esenti dal ꞏagare carichi di alcuna sorta*, *privatamente spettanti a detto Comune*, *comꞏresa la taglia del reverendo curato*, *la quale si pagava*, *parte per estimo*, *parte per fuochi*, *e di qualsivoglia altro debito*, *tanto passato*, *come futuro ꞏel Comune*, *per qualsivoglia causa ed in qualsivoglia modo*, purchè avessero ꞏagato, come pagarono effettivamente, la somma di quattrocento lire imꞏeriali.

In forza di quest'ultimo atto, del 2 novembre 1624, i discendenti dei fraꞏelli Marchesa pretesero opporsi all'imposizione, a loro carico, della nuova ꞏassa sul bestiame, istituita colla legge del 1868.

E la citata Corte d'Appello trasse dalle seguenti savie considerazioni, ꞏhe riproduciamo, i motivi che la determinarono a respingere come infonꞏate tali istanze.

« L'atto del 2 novembre (considerò la Corte) importante la concessione ꞏi certi diritti, sopra determinati beni del Comune, e la clausola dell'esenꞏione perpetua dai carichi ed oneri dello stesso Comune, non può riferirsi ꞏe non a quelli, che si sarebbero imposti per causa ed in contemplazione ꞏel godimento dei predetti beni; ed è regola di ragione che per quanto ꞏieno generali le espressioni d'un contratto, esso non può comprendere che ꞏe cose, sopra le quali le parti si proposero di contrattare. Ne viene quindi ꞏaturalmente che la tassa, sulla cui imposizione e riscossione si contende, ꞏu imposta legittimamente dal Comune anche sul bestiame degli attori, e ꞏhe costoro non han diritto di ripeterne la restituzione. E per vero, il Coꞏune di Germagno, imponendo, nel 1868, una tassa sul bestiame, non fece ꞏhe usare di una facoltà, che gli era concessa dalla legge del 25 ottobre ꞏ859 e 20 marzo 1865; e continuando a percepirla, anzi aumentandola in ꞏppresso ed estendendola ad ogni sorta di bestie, non usò che della più ꞏmpia facoltà concessagli dalla legge del 26 luglio 1868, secondo la quale ꞏl bestiame è colpito come materia imponibile, indipendentemente dall'aliꞏnentazione, che può trovare nei prodotti territoriali del Comune, ed è ꞏolpito per causa del suo *stallare* per un determinato tempo nel territorio ꞏello stesso Comune, sia che il suo possessore ve lo faccia *stallare* per ꞏagione della propria dimora o residenza stabile nel Comune, sia che ve lo ꞏaccia stallare occasionalmente per ragione d'industria, di arti, o di traffico, ꞏd anche per propria comodità od ostentazione di lusso.

« Nè si obbietti che, in tal modo, la tassa che il Comune percepisce ꞏul bestiame il quale *stalla* nel suo territorio, viene ad assumere, nei rapꞏorti speciali degli attori, indole o carattere di corrispettivo del godimento ꞏoncesso sui beni comunali, in quanto che questo godimento non può ꞏversi, se non alla condizione d'introdurre il bestiame sul territorio del ꞏomune e di lasciarvelo stallare per un tempo più o meno lungo; impeꞏocchè è sempre vero che la tassa non si esige per causa ed in contemꞏlazione dei beni del Comune, ma pel solo fatto, comune a tutti i possesꞏori di bestiame, del suo *stallare* nel territorio del Comune ».

Corte App. di Genova, 29 gennaio 1883. A. SELMI, P. P. est. (*Eco di Giuꞏisprudenza*, VII, I, 182).

Identicamente erasi pure pronunciata, in sostanza, la Corte di Cassazione ꞏi Torino, colla sentenza 8 febbraio 1882, che aveva ordinato il rinvio della ꞏausa alla Corte genovese (*La Cassazione di Torino*, I, pag. 71).

generali, nullo dovrebbe essere il contratto col quale il Municipi avesse rinunciato a un diritto inalienabile (1), quale è quello (levare imposte, non è meno vero però che lo stesso Comune quando volesse approfittare della nullità, dovrebbe rendere pari l condizione del suo contraente col restituire il correspettivo ric(vuto pel titolo delle fatte concessioni.

Sono i *privilegi personali* soltanto che per le nuove leggi r masero di pien diritto privi di qualsiasi efficacia, ma non così beneficî conseguenti da convenzioni bilaterali e a titolo oneros(

Su questo tema, insegnò la citata Corte genovese, « sarebb troppo facile di dimostrare che in siffatte convenzioni correspetti\ l'idea del privilegio è veramente inconcepibile, e se le stesse con venzioni possono rescindersi, lo possono soltanto per un'altra ra gione, cioè per l'incapacità delle pubbliche amministrazioni di ali(nare in perpetuo il diritto di imporre tasse e balzelli, nel qual cas corre l'obbligo imprescindibile di restituire il correspettivo, e ci perchè *nemo locupletior fieri debet cum aliena jactura,* perch il correspittivo ricevuto rimarrebbe senza causa, e perchè qua lunque sia l'efficacia e l'intrinseca virtù del diritto pubblico mc derno nei rapporti dello Stato coi propri cittadini, quest' efficaci non potrebbe, senza mancare ad altro principio più vitale, aver prevalenza, stantechè fu sempre sacra in ogni età, e presso tutti popoli, l'osservanza religiosa dei patti contrattuali; e lo stess nostro Parlamento ne diede solenne esempio quando, trattand delle esenzioni dalla tassa dei fabbricati, l'abolì bensì in tutti casi nei quali suonava favore, o gratuita concessione, ma la ri spettò in quelli nei quali vi era stato correspettivo, considerand che lo Stato invece dell'imposta godeva i lucri derivanti dall somma ricevuta, senza che si potesse poi dire che vi era spropo zione, succedendo l'aumento nella tassa; giacchè in simili conver zioni, è sempre insito l'elemento dell' alea, e come si può in da casi avverare la sproporzione in danno dello Stato, così si pu avverare in danno del contribuente » (2).

311. Come la tassa di esercizio e rivendita, la tassa sul be stiame è di sua natura *reale,* ossia grava non la persona diretta mente, ma la cosa. E non muta la natura dell'imposta il fatto ch nella applicazione si rivolga alla persona per mezzo dei ruoli e la colpisca in una somma complessiva: questa somma, com disse il prof. Pescatore (3), parlando delle imposte reali, non col pisce la persona nel suo complesso, ma la cosa nelle sue singol

(1) *Le imposte comunali*, tit. I, cap. I, p. 3.
(2) App. Genova, 29 gennaio 1883 (*Eco di Giurispr.*, VII, I, 182 e seg.
(3) Pescatore, *Logica delle imposte*, p. 239.

arti, *resolvitur in suas singularitates*, con quota uniforme engono tassate le diverse attività risultanti dai singoli capi del estiame, estinta questa attività, questo capitale, la tassa relativa i estingue, passando a un terzo possessore, la tassa lo segue: caatteri tutti che rappresentano appunto il concetto giuridico della ealità.

Lo insegnò esplicitamente la Corte di Appello di Trani, fissando a massima che la tassa sul bestiame è istituita in favore del Comune, limitatamente al suo territorio, astrazione fatta dal prorietario al quale il bestiame appartiene; e ciò per trattarsi di assa reale che colpisce la cosa e non il proprietario di essa (1). sempre in applicazione dello stesso principio il Consiglio di Stato veva stabilito che la tassa sul bestiame, non essendo personale, i omuni possono imporla sul bestiame che pascola nel proprio territorio, senza riguardo al domicilio di colui che ne è il proprieario o il possessore (2).

312. Questa tassa appartiene in certo modo alla categoria elle imposte di dazio, e colpisce il contribuente in ragione del umero e della qualità dei capi di bestiame. Se ne disconoscerebbe ffatto la natura collo stabilire altri criteri che non fossero rigoosamente quelli citati: come accadrebbe se, a ragion di esempio, enisse imposta semplicemente in base all'estimo o alla superficie ei fondi rustici (3), o in ragione dei foraggi, dei pascoli, o della apacità delle stalle, ecc. (4).

E infatti, non basta che una data quantità di bestiame sia preunta, perchè possa essere sottoposta alla tassa, ma fa d'uopo che la eale esistenza ne sia constatata dal Comune; altrimenti potrebbe uccedere che alle presunzioni mal corrispondendo la realtà, si agasse l'imposta per un bestiame che non si ha, o non si ha nella uantità presunta.

Finalmente la tassa sul bestiame si applica per quotità, non per ontingente; non sarebbe quindi ammesso di fissare in bilancio la omma da esigersi, ed a questa aggiugnere un tanto per cento, er es., il 10, per far fronte alle spese di distribuzione, ed agli bbuoni da farsi all'esattore per diminuzione di tassa, o per quote

---

(1) Corte App. Trani, 28 luglio 1880. Cianoco c. Municipio di Cerignola *Man. degli Amm*, anno 1881, p. 192).
Nello stesso senso Bologna, 7 febbraio 1873, c. Masi Ronchi (*Riv. Amm.*, XIV, 620; legge XIII, II).
(2) Cons. di Stato 13 maggio 1870 (*Giurisp. del Cons. di Stato*, I, 500). - Ved. anche *Riv. Amm.* XXXI, 897.
(3) Cons. di Stato 5 maggio 1871 (*Man.*, XV, 77).
(4) Cons. di Stato 11 marzo 1870 (*Giurisp.* C. S. I, 500).

inesigibili, potendosi ottenere il medesimo risultato, aumentan
le quote assegnate a ciascuna classe (1).

313. Fu proposto il dubbio se potesse ammettersi il sisten dell'abbuonamento per l'esazione della tassa sul bestiame, analog mente a quanto si verifica per la riscossione del dazio consun nei Comuni aperti: ma il Consiglio di Stato opinò che, avuto r guardo al subbietto della tassa tutta speciale, la quale di natu sua porta in sè qualche cosa d'incerto e di sfuggevole, poteva gi stamente ed utilmente stabilirsene l'ammontare mediante l'abbu namento (2).

Nè una tal teoria contraddice e ripugna ai criteri e al modo di d stribuzione della tassa, la quale, se deve avere per base il *nume* del bestiame, non è escluso però che il numero stesso si pos per mutuo consenso dell' amministrazione e del contribuente pr sumere in una somma determinata, anzichè desumersi aritmetic mente dal rigore dei fatti (3). Ma però è sempre necessario cl intervenga il consenso reciproco delle parti, altrimenti si cadrebl in un'arbitraria tassazione ed illegittima.

314. Nell'applicazione della tassa sul bestiame non può s guirsi il sistema dell'appalto al pubblico incanto, accordando l'esazione al miglior offerente (4).

Il sistema degli appalti è ammesso in tema di dazi di consum ma puramente per eccezione, ostando un principio di moralità di ordine pubblico, a che la distribuzione dell'imposta sia affida alla speculazione dei privati, anzichè alla giustizia dei poteri an

---

(1) Cons. di Stato 11 marzo 1870, Comune di Modena (*Giurisp.* C. I, 500; *Man.*, XV, 77).

(2) Cons. di Stato, 28 agosto 1872, Comune di Cuneo (*Giurisp.*, C. S. 500; *Man.*, XV, 77).

(3) In una nota della *Rivista Amministrativa* si censura invece tale gi risprudenza del Consiglio di Stato. — « Con buona venia dell'illustre Co sesso, si dice, crediamo questa una teoria poco plausibile, oltrecchè contra dice anche ad altre sue dichiarazioni sulla natura della tassa. — Fino abbiamo creduto che il sistema degli abbuonamenti fosse ammissibile so per le *tasse indirette*, e non possiamo indurci a credere che il sister possa estendersi alle *tasse dirette*, basate sul criterio dell'accertamento e fettivo, o almeno di quello che si crede di poter stabilire come *effettivo*
Queste censure però non reggono. Concordiamo che sarebbe ingiustizia l'Amministrazione fissasse ed imponesse la tassa in base a criteri estran al numero *effettivo* del bestiame, presumendolo arbitrariamente da cer indizi o fatti, come sarebbero la quantità dei foraggi, l'ampiezza del stalle, l'estensione dei pascoli, ecc.; ma quando questo criterio si stabilis di mutuo assenso fra il contribuente e la finanza, non vediamo ragio per proscrivere un sistema che in pratica può presentarsi tanto utile ne l'incertezza e variazione del numero del bestiame, specie quando cos tuisce più che un'industria, l'oggetto di un commercio.

(4) Cons. di Stato, 26 marzo 1869, Comune di Porto Maurizio (*Giuris* C. S. 1, 500; *Man.*, XV, 77).

ninistrativi. Quindi questo *jus singulare* non deve estendersi oltre casi tassativamente dalla legge stabiliti.

315. La sola base legittima della riscossione delle imposte irette di qualunque natura, e quindi anche di quella sul bestiame, il ruolo dei contribuenti compilato e reso esecutorio nei modi colle forme volute dalla legge; e come si disse di sopra, nei uoli d'imposta comunale sul bestiame possono essere indicati, invece dei proprietari, i semplici detentori (1).

Trattandosi di un'imposta diretta, quale è quella sul bestiame, i rivilegi di mano regia debbono restringersi a quelli che sono conceduti per l'esazione delle imposte dirette in genere (2).

Rendere responsabile della tassa il proprietario non già del bestiame, ma del fondo in cui il bestiame si trova, sarebbe quindi contrario a giustizia, la quale richiede che l'imposta si esiga da ui è possessore della cosa tassata, salvo a lui ogni ragione di valsa verso il legittimo proprietario.

316. Il Consiglio di Stato ritenne che i Comuni possano imporre la tassa di bestiame su alcune specie d'animali soltanto o su utte, secondo le circostanze locali (3).

Ma però una tale proposizione non è esattamente vera. Fu notato he non si può imporre la tassa in discorso sulle bestie da tiro, a sella, da soma, già oggetto di altra imposta speciale, di cui l'articolo 118 della legge comunale. E una tale esenzione deve ssere assoluta e rispettata, tanto nel caso che il Comune abbia pplicata l'imposta suddetta permessa dalla legge comunale, quanto el caso contrario: il legislatore del 1868, stabilendo la tassa sul estiame, ha necessariamente inteso di istituire un'imposta diversa a quella consentita dalla precedente legge del 1865.

Parimente dalla tassa sul bestiame non devono essere colpiti i ni, già soggetti all'altra, di cui pure nell'art. 118 della legge omunale (4).

Non ne potrebbero poi essere colpiti, per un'altra ragione parcolare, e cioè che questi animali, nel senso comune e volgare ella parola, non si comprendono nel concetto del vocabolo bestiame. Così fatte esenzioni scaturiscono dall'intera economia della legge. A complemento della materia sono ancora da notarsi le esenzioni he la Commissione del 1876 propose nel suo progetto, a favore

(1) Bologna, 7 febbraio 1873, Masi - Ronchi (*Legge*, XIII, II; *Riv. Amm.*, XIV, 620).

(2) Cons. di Stato, 26 aprile 1869, Comune di Ancona (*Giurisp. C. S.*, I, 0; *Man.*, XV, 77).

(3) Cons. di Stato, 12 ottobre 1870, Comune di Napoli (*Giurisp. C. S.*, I, 0; *Man.*, XV, 77).

(4) Cons. di Stato, 1 marzo 1868, Comune di Verona (*Man.*, XV, 77).

degli animali, che non abbiano ancora raggiunta una certa et[illegible] di quelli, che non rimangono oltre 15 giorni nel territorio com[illegible]nale, e dei cavalli e muli tenuti da militari a cagione del l[illegible] servizio (1).

Di così fatte esenzioni, la prima si fondava sulla considerazio[illegible] che fino ad una certa età gli animali non possono servire agli [illegible] pei quali l'uomo li destina. Il limite di quell'età era stato fiss[illegible] variamente nei diversi regolamenti, che in genere avevano amme[illegible] un'esenzione consimile; e, a fronte di tale varietà, nel progetto [illegible] era cercato di tenere, per quanto possibile, una giusta misu[illegible], badando agli esempi e alle nozioni pratiche sulla materia (2).

La seconda esenzione, per le bestie che non rimangono oltre [illegible] giorni nel territorio comunale, derivava dal considerarle come se[illegible]plicemente di passaggio.

La terza, infine, si giustificava sul riflesso che i cavalli e i m[illegible] tenuti dai militari a cagione del loro servizio, rappresentano [illegible] medesimi, non tanto un capitale tassabile, quanto un oggetto d[illegible] propria professione, che non serve ad uso privato e non dipe[illegible] dalla loro volontà il tenere o il non tenere.

E queste esenzioni, per quanto non espressamente contenute n[illegible] legge vigente, non ne ripugnano affatto allo spirito, ma anzi d[illegible] stesso si desumono; onde furono giustamente contemplate in nu[illegible]rosi regolamenti provinciali.

317. Ma non solo non è esattamente vero che i Comuni, [illegible] loro regolamenti locali, possano imporre la tassa su *tutti* i c[illegible] di bestiame, dovendo rispettare, come si dimostrò, certe esenzi[illegible] assolute: è pure erroneo il ritenere che i Comuni possano stabi[illegible]e esenzioni arbitrarie e capricciose, oltre quelle volute dalla nat[illegible]a della tassa, e imporre soltanto su certe specie di animali, da [illegible]terminarsi a loro piacimento, tra quelle indicate nel regolame[illegible]o provinciale.

A questo riguardo fece fortuna nella giurisprudenza una dis[illegible]zione, secondo che la tassa sul bestiame venga stabilita come fa[illegible]tativa o come obbligatoria: e tale distinzione fu propugnata d[illegible]a Deputazione provinciale di Mantova (3).

Essa osservava che, pel disposto dell'art. 8 della legge 26 lu[illegible]o 1868, corroborato dall'art. 15 della successiva 11 agosto 1870, t[illegible]e le tasse non fondiarie, e perciò anche quella del bestiame, s[illegible]o nel più ampio senso della parola facoltative pei Comuni, sin[illegible]a tanto che non abbiano bisogno di farsi autorizzare dalla Depu[illegible]

(1) *Progetto*, art. 23.

(2) *Relazione* cit., IV, p. 49.

(3) Deput. prov. di Mantova 2 settembre 1871 (ASTENGO, *Dazi* ecc., 2[illegible]).

ione provinciale ad eccedere il limite prescritto dalla legge nella ovrimposta fondiaria, e allora solo divengono obbligatorie, quando ıtendono di chiedere il permesso di sorpassarla.

Conseguentemente dichiarava che nell' applicazione della tassa ul bestiame, sia elettiva od obbligatoria, mentre è naturale che i 'omuni debbano uniformarsi al regolamento approvato per decreto eale, doveva ritenersi che se la tassa è applicata volontariamente, ioè non come condizione per eccedere il limite massimo della nposta fondiaria, nulla ostare all'esclusione di una o più specie di estiami indicati nella tariffa; e che invece i Comuni, i quali, pplicando la tassa medesima, intendessero avere acquistata la faoltà di chiedere il permesso per l'aumento dell'imposta fondiaria, otessero bensì contenere la tassa anche al minimo del regolamento rovinciale, ma non però esentare una o più specie di bestiami.

Ma una tale teoria ripugna al principio dell'eguaglianza e della quità nella distribuzione dei tributi (1), e autorizzerebbe i Comuni snaturare la tassa, facendone a volta, a volta, una imposta ora ui cavalli, ora sui bovini, ecc., ora sul bestiame agricolo, ora sul estiame in commercio, e così di seguito.

E giova al riguardo invocare ancora l'autorità della Commissione el 1876, che nel suo progetto volle stabilito esplicitamente il principio della *generalità dell' imposta* (2). « Pur troppo avvenne, osì si espresse quella Commissione, che in qualche regolamento asi deviato da un principio di somma equità, col concedere ai omuni la facoltà di limitare la tassa ad alcune soltanto delle specie i bestiame contemplate nella tariffa. Nè il Consiglio di Stato si rgomentò di richiamare in questa parte i legislatori provinciali ll'ossequio delle norme generali d' imposta, rattenuto forse dalla onsiderazione che il n° 4 dell'art. 118 della legge comunale e proinciale sembra tener poco conto di quelle norme, abilitando i Comuni ad imporre una tassa speciale sulle bestie da sella, da tiro, o a soma; ond'esso pure ammise, almeno tacitamente, l' anzidetta acoltà, negandola, per motivi di ben altro genere, soltanto nel aso che i Comuni vogliano, coi centesimi addizionali, eccedere la nposta principale. Ora, mentre con l'art. 24 del progetto di legge è abrogato il detto n. 4, si potè altresì dichiarare con l'art. 2 he la tassa in discorso dev'essere estesa a tutti gli animali menonati nella tariffa » (3).

Ed anche qui la lodata Commissione più che innovare alla viente legge, crediamo l' abbia correttamente interpretata.

(1) Vedi *Le imposte comunali*, tit. I, cap. 1, n. 26.
(2) Art. 20 *Progetto*.
(3) *Relaz.* IV, loc. cit.

318. Già fu accennato che non può essere soggetto a tassa bestiame di passaggio. Non basta, a rigore di termini, l'introduzione degli animali nel territorio del Comune come fatto determinante dell'imponibilità: occorre un soggiorno più o meno stabile.

Che dovrà dirsi però a riguardo del bestiame, che soggiorna parzialmente in un luogo e parzialmente in un altro?

La questione ha un' importanza speciale in Italia, dove per la varietà dei climi frequentemente le mandrie, a seconda delle stagioni, vengono tratte da paese a paese, giusta l'antica consuetudine già attestata da Varrone: *neque eadem loca æstiva et hiberna idonea omnibus ad pascendum* (1). Dovranno pagare la tassa queste mandrie nomadi? e in caso affermativo, in qual luogo?

La questione si era già presentata in ordine all'applicazione della tassa sulle bestie da tiro, da sella e da soma; e la Cassazione di Torino si era pronunciata per l' imponibilità in ragione del soggiorno nei vari Comuni, fissando la massima seguente: — A tenore dei principii di giustizia e di legislazione universale, ogni membro della famiglia comunale deve contribuire alle pubbliche spese in proporzione dei suoi averi; e quando si tassa il bestiame come elemento principale della ricchezza locale, sarebbe un'ingiustizia enorme esentarne quello che, quantunque non *stazionario*, costituisce pur sempre una parte cospicua del patrimonio degli abitanti del luogo di origine; epperò vi deve contribuire in proporzione sotto la sola deduzione di quanto abbia già dovuto pagare in altri luoghi di suo temporaneo soggiorno (2). —

Nell'applicazione della nuova tassa sul bestiame la controversia fu anche più agitata, sostenendosi dagli uni che per trattarsi di imposta che si riscuote per ruoli nominativi, doveva seguire il contribuente nella sua residenza principale, e dagli altri, che, trattandosi invece di imposta reale, doveva aversi riguardo al luogo in cui si verificava la permanenza dell'oggetto del tributo, ossia del bestiame, da tassarsi in ragione della permanenza stessa. Secondo i primi, pagata l' imposta in un Comune, non poteva il bestiame essere tassato in alcun altro; secondo gli altri, invece il semplice fatto del soggiorno in un nuovo Comune dava diritto ad una nuova imposizione, salva ogni azione di indebito per le somme pagate in più, in conseguenza della doppia e contemporanea tassazione (3).

---

(1) VARRO, *De re rustica*, II, I, 16.

(2) Cass. di Torino, 19 gennaio 1866.

(3) Con R. Decreto emesso in base al parere del Consiglio di Stato, veniva respinto un ricorso interposto dai pastori di Briga e di Ormea contro un'ordinanza della Deputazione provinciale di Genova che respingeva le loro istanze in ordine alla tassa sul bestiame imposta dal Comune di Albenga

319. La Cassazione di Roma (1) si schierò con questi ultimi, fermando che l'imposizione permessa ai Municipi nei rispettivi rritori di una tassa sul bestiame, importa l'esercizio di una giusdizione territoriale, e quindi è dovuta al Comune in cui si trova bestiame, la tassa imposta su questo, in proporzione al tempo lla dimora; a nulla valendo che il proprietario del detto beiame avesse pagata per intero nel suo Comune di domicilio la essa tassa (2).

Ecco le considerazioni svolte nella sentenza suddetta:

« La disputa intorno alla natura della tassa sul bestiame permessa Comuni, se cioè sia personale o reale, riesce alla soluzione lla controversia insorta fra le parti, puramente accademica; avgnachè personale o reale che sia, importi soltanto di sapere, se bbasi corrispondere al Comune ove ha domicilio il proprietario possessore del bestiame, o al Comune presso cui il bestiame per

---

Le considerazioni sulle quali si fondava tale sovrano provvedimento erano seguenti:

« Che nel Regolamento della Deputazione provinciale di Genova del 15 otbre 1868 per la tassa sul bestiame, è disposto all'art. 2 che i Comuni i quali s'intenda di stabilire quella tassa, debbano prendere una espressa liberazione coll'unire ad essa la tariffa ed un regolamento speciale.

« Che codesto regolamento speciale, secondo il successivo art. 3, conrrebbe quelle norme le quali si reputassero convenienti dai Comuni, e non ssero prevedute dalla Legge e dal Regolamento provinciale.

« Che dall'art. 5 è assegnato agli abitanti il termine di otto giorni da ello della pubblicazione per fare i loro richiami.

« Che la tassa per l'art. 7 è dovuta nel Comune in cui le bestie sono ıute per la maggior parte dell'anno.

« Che il Consiglio Comunale di Albenga deliberava, nella seduta del 19 osto 1869, di imporre la tassa sul bestiame, assoggettando le pecore alla ssa di 50 centesimi, coll'avvertenza che si pagherebbe meno della metà r gli armenti condotti nel territorio in cui rimanessero meno di sei mesi.

« Che i ricorrenti impugnano l'applicazione della tassa, perchè essi non ıgono il loro bestiame nel Comune fuorchè pochi mesi dell'anno, perchè ıvvertenza posta nella tariffa distruggeva la disposizione dell'articolo 7 ccitata, ed avrebbe indotto a colpire d'imposta perfino il semplice pasggio per diversi Comuni, e perchè erano già abbastanza gravati dalle altre se, onde nuovo aggravio non era equo, nè legittimo.

« Che mentre coll'art. 7 nel regolamento provinciale si accennò ad un so generale, la tariffa deliberata dal Comune ed approvata dalla Deputaıne provinciale, provvede al caso speciale in cui siano condotti armenti, tenuti meno di sei mesi nel territorio del Comune, attese quelle condini di fatto, le quali inducevano ad applicare il disposto dell'art. 3.

« Che qui non si tratta di colpire il semplice passaggio dall'uno all'altro mune, e non si fa luogo ad allegare quei carichi dai quali fossero grai i ricorrenti nel loro Comune, trattandosi invece di pagare una tassa posta in un diverso Comune pel bestiame mantenuto nel medesimo... ».
ASTENGO, *Dazi*, ecc., p. 254.

(1) Cass. Roma, 22 giugno 1881, Comune di Amatrice c. Roma (*Man. gli Amm.*, ann. 1881, p. 345).

(2) Vedi in materia: *Man.*, 1872, p. 262; *Man.*, 1876, p. 77, 78, 350; *Man.*, 1877, p. 56; *Man.*, 1881, p. 192.

ragione di pascolo dimora. Ora nella contemporanea decisione ema-
nata a sezioni unite, tra le medesime parti si è dimostrato, ch
la imposizione permessa ai Municipi nei rispettivi territori, di un
tassa sul bestiame, importa l' esercizio di una giurisdizione terri
toriale, e questa dà diritto all'esazione di tasse così personali com
reali. Di tasse personali che si esigono per effetto di giurisdizion
territoriale, si potrebbero citare molti esempi; ma basta qui ri
cordare la tassa sul valore locativo, la tassa sui domestici,
quella altresì sui cavalli, sui cani, ecc., dato per inconcusso ch
anche queste ultime due, come si pretende, abbiano ad annoverar
decisamente fra le tasse personali. Supposto adunque, che la tass
sul bestiame concessa ai Municipi dalla legge del 1868 fosse sem
plicemente personale, cotesto non sarebbe nè legittimo, nè suffi
ciente motivo per sottrarla all' esercizio della giurisdizione terri
toriale.

« Ma il vero si è, che la tassa fu imposta direttamente sul be
stiame nei rispettivi territori; e se ad una tassa di cotesta natura
perchè colpisce direttamente l' oggetto anzichè il proprietario
possessore, si vuole attribuire la qualità di reale, ciò non togli
che provenga dall'esercizio di una giurisdizione territoriale, e ch
quindi sia dovuta al Comune nel cui territorio, la cosa da tassar
o il bestiame esiste. Anzi dalla facoltà di imporre una tassa s
bestiame nei rispettivi territori deriva appunto la logica e nece
saria conseguenza che la medesima facoltà venga negata ai Mun
cipi fuori dei territori propri, e limitata al tempo della dimora
se si tratta di bestiami che per oggetto di pascolo nelle var
stagioni dell' anno vadano a prendere stanza in territori di d
versi Comuni. Fu giusta adunque, razionale e conforme alla leg
del 1868 la disposizione contenuta nel regolamento della Provinc
romana, per il quale ciascun capo di bestiame paga una tassa,
al Municipio del territorio ove si trova, in proporzione del temp
per cui si prolunga la sua dimora. Probabilmente non ebbe d
versa intenzione la Provincia di Aquila nel dettare il suo regola
mento; e la sua ragione, malgrado le sue proprie espression
consiglia a interpretarlo così. Ma ove cotesta interpretazione no
si apponesse al vero, come pure fu dimostrato nella contemporan
decisione a sezioni unite, converrebbe dire, che in ciò avesse de
viato dalla legge normale del 1868, e che quindi non potesse leder
i diritti dei cittadini, nè prestare legittimo fondamento od azion
per la esazione di tasse indebite. Non merita adunque censura l
sentenza, che ne' suoi ragionamenti e nel suo dispositivo si è un
formata a questi sani principii.

« Ove poi si volesse considerare la tassa sul bestiame come un
forma speciale della tassa di ricchezza mobile, appunto perchè co

sce cespiti determinati, si dovrebbe avere in conto di tassa reale. .rebbe allora del tutto naturale, che cotesta tassa dovesse per- pire il Municipio del luogo dove il cespite si trova, si aumenta produce la ricchezza e la rendita. E se cotal cespite per crescere fruttificare ha d'uopo di certi servizi di sicurezza, di protezione di tutela, si trova anche giusto, che la tassa sia dovuta al Mu- cipio della dimora, da cui siffatti aiuti procedono. La qual cosa, non sempre si riscontra nella tassa di ricchezza mobile, cui rcepisce lo Stato, se ne ha una ragione potentissima ed assor- nte. La quale è, che in qualunque luogo venga la tassa di ric- ıezza mobile a percepirsi dallo Stato, entra sempre nelle casse l Tesoro, il quale non prova alcun disagio che sia percepita in ı luogo piuttosto che in un altro, entro i confini del medesimo ato. Ma ciò non può aver luogo quando una tassa di ricchezza obile appartenga ai Municipi, i quali hanno casse distinte, aziende patrimoni separati, senza alcuna relazione o dipendenza degli ıi verso gli altri.

« Nè giova a stornare le conseguenze delle premesse osser- .zioni il soggiungere, che la tassa sul bestiame fu surrogata agli olito centesimi addizionali della tassa di ricchezza mobile, e che cosa surrogata deve avere la stessa natura di quella a cui suc- de. Imperocchè cotesta regola meramente giuridica, in tutta sua generalità è applicabile soltanto alle eredità e patrimoni iiversali, per ragioni e ad intenti del tutto speciali. In materia tasse sarebbe una vera proposizione ereticale. E di vero le ri- rme che in cotesto genere di cose il tempo seco adduce, impor- no una continua e progressiva variazione in meglio. Una tassa ;usta e salutare succede ad una iniqua ed esiziale. E sarebbe in rità curiosa cosa, che una volta introdotta una tassa di rea na- ra per rifornire le casse delle pubbliche amministrazioni, non tesse essere surrogata da altra tassa, se non benefica, meno per- ciosa e meno iniqua. Il vero si è che nel surrogare tasse nuove tasse vecchie si ha quest'unico intento di gittare nelle casse delle ıbbliche amministrazioni la stessa, o maggior, o minor somma, e rendere le tasse nuove più comportabili e meglio distribuite fra contribuenti.

« E il ricorso indarno tenta di confondere la tassa sul bestiame l prezzo, che si paga per le erbe, onde i bestiami si pascono. E gge e regolamenti e sentenza, tutti pongono una sostanziale diver- à fra l'una e l'altra cosa. La quale diversità è indubitata nella ecie, sapendosi e risultando dagli atti che i bestiami, i quali si cano a pascere nelle campagne delle provincie romane, pagano proprietari dei pascoli il prezzo delle erbe, che vi si producono servono all'alimento del bestiame.

« Finalmente, senza ragione, il ricorso lamenta non avere la se tenza ragionato sulla non dovuta ripetizione di indebito, per aver i proprietari o possessori di bestiame, pagato la tassa in Amatri scientemente e volontariamente. *Cujus per errorem dati repetit est, ejus consulto dati donatio est* (L. 53, D. *de reg. jur.*, L. 1. Non sarebbe facile dire se possa presumersi una donazione di tass Certo è che i metodi esecutivi spediti e privilegiati, competenti al pubbliche amministrazioni per la esazione delle tasse, non conse tono che si supponga così facilmente un pagamento volontario. ogni modo non si può rimproverare la sentenza di avere, con gi dizio di fatto, ritenuto l'errore, in persone di campagna, intor ad una questione, che è stata sì lungamente e con tanto appara discussa davanti ai tribunali ».

320. Non può pertanto essere dubbio, in diritto, che il so giorno, anche temporaneo, del bestiame in un Comune, legitti l'imponibilità della tassa a favore del Comune medesimo; ma fatto però, si presenta una grave difficoltà, tanto nel distingue il semplice passaggio dal soggiorno temporaneo, quanto nel det minare l'ammontare della tassa che sarà dovuta in ragione soggiorno stesso.

E fu grave lacuna nella legge il non essersi, con norme fisse generali, regolato un fatto che può cadere sotto l'impero di reg lamenti provinciali diversi e non facilmente conciliabili fra di lor; onde si vide definito il soggiorno per la permanenza ora di olt una settimana, altra volta di un mese; ora distribuita la tassa mesi, ora a semestri: esponendo così il contribuente al rischio non potere evitare duplicati pagamenti d'imposta (1).

---

(1) Basti all'uopo citare le seguenti massime con cui diversamente si golò la materia:

Il bestiame solito ad essere traslocato dai pastori dal territorio d'un mune a quello d'un altro, non deve pagare che in proporzione del tem in cui si ferma nel Comune che ha stabilita la tassa. — Cons. di Sta, 2 aprile 1869 (*Man.*, XV, 77).

Il bestiame che a causa del pascolo è solito ad essere traslocato da Comune ad un altro, pagherà la tassa in ciascun Comune in ragione tempo di dimora, purchè tale dimora non sia minore d'otto giorni. — Cons. di Stato, 4 dicembre 1872, Comune di Roma (*Giurisp. C. S.*, I, 50.

Sono soggetti alla tassa sul bestiame gli animali stanziati nel Comu per alcun tempo; ma non si può applicarla a quei cavalli e muli, i qua, sebbene non permanenti nel Comune, sono soliti accedervi periodicamen. — Cons. di Stato, 21 agosto 1872, Comune di Roma; 27 marzo 1869, mune di Salerno (*Giurisp. C. S.*, I, 500).

Nei regolamenti deliberati dalle Deputazioni provinciali per l'attuazio della tassa sul bestiame acconsentita a favore dei Comuni, si deve stabil la disposizione che pel bestiame solito a trasferirsi per ragione di pasco da un Comune ad un altro, non sarà dovuta per ciascun Comune che mà della tassa ordinata pel bestiame stazionante. — Cons. di Stato e Na minist. 18 agosto 1872 (*Riv. Amm.*, XXIII, 610).

La tassa sul bestiame deve pagarsi per intiero nel Comune ove esisto

Anche a questo inconveniente si erano proposti di provvedere li autori del progetto di riordinamento delle tasse comunali: l'aricolo 21 sanciva, pei pastori vaganti, un'eccezione al disposto del-'art. 96, che ordinava il pagamento delle tasse comunali a rate uadrimestrali. I pastori vaganti dovevano invece pagare a rate iensili, e si doveva ritenere come compiuto il mese, quando le estie rimanessero nel territorio comunale più di 15 giorni. Non ermandosi più di 15 giorni, era giusto che essi, al pari d'ogni altro ossessore di bestiame, godessero la esenzione sanzionata nel § 3 ell'art. 23 per i possessori di bestiami di passaggio in un Comune.

321. Nel caso di contestazione fra più Comuni, che a vicenda retendano il tributo sullo stesso contribuente, la competenza a deciere la controversia spetta esclusivamente all'autorità giudiziaria. ;è al caso sarebbe applicabile il disposto dell'art. 7 della legge 1 agosto 1870, relativo alla tassa sulle vetture e domestici, col uale si stabilì, in via di eccezione, la competenza dell'autorità mministrativa (1).

Il contribuente, che ha pagato una stessa tassa a due Comuni, a diritto alla restituzione dell'indebito verso uno di essi, e può, ttesa la connessione delle cause da promuoversi contro i due omuni, domandare che sia provveduto alla sua domanda, nei raporti dei vari interessati, con una sola sentenza (2).

---

li animali all'epoca stabilita per le denunzie. — Cons. di Stato, 1 marzo 1869, omune di Verona (*Man.*, XV, 77).

Si fa eccezione per le mandrie e gregge; per queste non è dovuto che ietà dello svernamento e metà della montificazione. — Ivi.

(1) Ved. *Le imposte comunali*, tit. III, cap. III, n. 237.

(2) Così decise la Suprema Corte di Roma:

« Considerando che, restando tutti i motivi di cassazione proposti dai correnti assorbiti dall'accoglimento del 2° desunto dalla violazione dell'arcolo 98, Cod. di procedura civile, deve del medesimo farsi ragione, suerfluo restando l'esame degli altri.

Che la denunciata sentenza in tanto ritenne incompetente il tribunale di quila a conoscere della domanda spiegata dai ricorrenti Gianni Scialanca ontro il Comune di Velletri, in quanto non era, a suo giudizio, connessa on quella proposta colla medesima citazione avverso il Comune di Amatrice.

Che la competenza essendo determinata dalla dimanda dell'attore, e nelle zioni proposte contro più persone, che per domicilio o residenza dovrebero essere convenute davanti a diverse autorità giudiziarie, essendo fatta coltà all'attore medesimo di proporla davanti quella del domicilio o della mora di alcuna di esse, se vi sia connessione per l'oggetto della domanda, per il titolo o fatto da cui dipende (art. 98 cit.), andò errata la Corte di quila nel dividere la domanda spiegata dai ricorrenti contro i due Couni, e decidendo la sola parte relativa al Comune di Amatrice, lasciando soluta quella che riguarda il Comune di Velletri, col dichiarare l'incomtenza del tribunale.

Avevano proposta i ricorrenti contro i due Comuni la domanda della reituzione dell'indebito pagamento di un'unica tassa nell'uno e nell'altro Coune, e nella loro contraddizione avevano chiamato il tribunale di Aquila decidere da quale dei due avessero il diritto di ripeterla.

322. E la competenza dell'autorità giudiziaria non si limit
soltanto a decidere quale fra i due Comuni contendenti abbia di
ritto alla tassa; ma nel caso che entrambi abbiano diritto pe
l'alternato soggiorno del bestiame ad una compartecipazione rec
proca, essa indirettamente ne opera la distribuzione, stabilendo n
rapporti col contribuente qual somma di tassa sia tenuto a pagar
ad un Comune, e qual somma all'altro. — E anche tale question
fu risoluta in giurisprudenza in una delle molteplici controversi
sollevata dal Comune di Amatrice verso altri Comuni.

Nel regolamento per la Provincia di Aquila erasi stabilito ch
la tassa dovesse colpire tutti i cittadini del territorio del Comun
come proprietari o come possessori di bestiame, in ragione dei ca
del medesimo, senza distinzione del luogo di dimora, e senza lim
tazione di tempo per il corso dell'anno. All'incontro il regolamen
della Provincia di Roma dichiara la tassa dovuta direttamen
sopra i singoli capi di bestiame, ed ordina che in caso di trasl
camento da un Comune all' altro, si abbia a pagare la tassa n
due Comuni in ragione del tempo della dimora. Avvenne che a
cuni possessori di bestiami del Comune di Amatrice, Provincia
Aquila, pel fatto di un temporaneo pascolo nei Comuni apparte
nenti alla Provincia romana, furono colpiti dalla tassa anche i
questi ultimi Comuni: e si videro così tassati due volte, una prim
volta nel Comune della loro residenza, ed una seconda in quel
della momentanea dimora.

La questione fu dai contribuenti portata davanti ai Tribunali
dove sostennero di non dovere essere tenuti che ad una sola tass
ma i Comuni in linea pregiudiziale eccepirono l'incompetenza de
l'Autorità giudiziaria, sostenendo che per decidere sulla doman
proposta era necessario che i giudici dessero la preferenza all'u
o all'altro dei regolamenti, dichiarando quale doveva essere osse
vato e quale no. E quando poi si fossero voluti i due regolamen
contemporaneamente osservati, era mestieri procedere al ripar

---

Era perciò manifesto il non potersi discutere la causa che nel contra
dittorio dei due Comuni che avevano ricevuti quei pagamenti, manifesta
connessione, o meglio la unicità dell' oggetto della domanda, e la conne
sione del duplice fatto che ne formava l'unico titolo. Il dividere la caus
il giudicarla in senso favorevole al Comune di Amatrice, il lasciarla irr
soluta pel Comune di Velletri, dichiarando l' incompetenza del tribunal
era una violazione flagrante del principio dell' economia e della conne
sione dei giudizi, era dischiudere l' adito alle contraddizioni dei giudica
che contro il giudizio della denunciata sentenza pronunziandosi dal mag
strato territoriale di Velletri la unicità della tassa, legittimo il pagamen
conseguito da quel Comune, ed unico il debito dei ricorrenti, e così n
dovuto il pagamento ottenuto dal Comune di Amatrice, si avrebbe flagran
la contraddizione dei giudicati, che dalla legge coll' art. 98 si volle pr
venire. »

əlla tassa fra gli uni e gli altri Municipi, tra quelli cioè del do-
ıicilio del possessore e quelli della dimora del bestiame, incom-
ənti ed indagini tutte che si asserivano esorbitanti dalla giurisdi-
one dei magistrati; perchè i giudizi sulla preferenza da darsi ai
ıri regolamenti e sul riparto delle tasse, entrano nella compe-
ınza dell'autorità amministrativa.

Ma la Cassazione di Roma ebbe a respingere le eccezioni del
omune di Amatrice.

« Che gli attori esperimentino un diritto civile, osservò la Corte,
ɔn può cader dubbio. La loro dimanda non è quella di non pa-
ır tasse alle quali non sieno per legge tenuti. Ora, l'interpreta-
one delle leggi in quanto ha tratto a stabilire diritti civili o ad
ɪimere da corrispondenti obbligazioni, appartiene certamente al-
ıutorità giudiziale sì per le notissime ed esplicite disposizioni di
gge e sì per i più inconcussi principii di ragione cui sarebbe su-
ərfluo rammentare...

« In ogni modo la sentenza non si arbitrò di derogare nè al-
uno nè all'altro regolamento, nulla dispose intorno ai medesimi,
molto meno ordinò che si avessero ad abolire, a riformare, a
ırre di mezzo. Nei quali casi soltanto avrebbe l'autorità giudi-
ale varcato i confini della propria competenza. La sentenza si
mitò invece a negare al Comune di Amatrice l'azione pel paga-
ento di una tassa che non era dalle leggi vigenti autorizzata; e
. ciò non si può ravvisare di certo un'usurpazione, per parte della
udiciale autorità, di facoltà non proprie, ma riserbate unicamente
poteri amministrativi. Al contrario la Corte fece uso di quel
ɔtere soltanto che è insito alla sua natura, e che non può ricu-
.rsi di esercitare senza cadere nel fallo di denegata giustizia.

« Nè l'altro difetto rimproverato alla sentenza, di avere pro-
əduto al riparto delle tasse fra vari Comuni, e quindi ecceduto
ıche per questo verso le attribuzioni della propria competenza,
ı proprio alcun valore di verità. La sentenza interpretando la
gge del 1868 e intendendo gli analoghi regolamenti in conformità
əlla medesima, ha ritenuto che la tassa fosse imposta sopra il
əstiame in quanto dimorasse in un dato territorio. Ed ha ciò
tenuto per più ragioni dalla Corte di merito quà e colà accennate
əlla sentenza; perchè cioè il bestiame non potrebbe veramente
ɔlpirsi che nel luogo della sua dimora; perchè la dizione usata
ılla legge 1868, nell' art. 8, importa l'esercizio di un diritto ter-
ıtoriale; perchè è nella dimora che gli armenti godono delle co-
odità del territorio ed hanno l'assistenza e la protezione delle
ggi, regolamenti e guardie municipali; perchè si tratta di un
əspite di ricchezza mobile che si svolge ed aumenta nel luogo
əlla sua dimora, e perchè infine è regolare che ogni cespite sia

colpito nel luogo della sua produzione, quando non si tratti tassa meramente personale, che si governa con criteri affatto d versi ed ha di mira non propriamente un dato cespite della ri chezza, ma la persona in cui si è accumulata. Coteste ed alt ragioni inutili a ripetere, hanno condotto poi naturalmente e n cessariamente alla conseguenza che le tasse fossero dovute in r gione e nella proporzione del tempo della dimora, come espre samente prescrive il regolamento della Provincia romana, conformità allo spirito della legge del 1868. Non vi ha dunque vero e proprio riparto delle tasse; ma in quella vece la dichiar zione formale che la tassa sul bestiame è dovuta in proporzio del tempo della dimora. Se in caso di più dimore, nel corso un anno, si devono pagare tasse in diversa misura ai diversi M nicipi, ciò dipende meglio dal diverso diritto alla tassa che varie epoche hanno gli uni e gli altri Comuni, anzi che dal parto fra i medesimi di un'unica e medesima tassa, da farsi s condo i criteri che sfuggirebbero alla competenza della giudizia autorità. E se nondimeno in ciò si volesse contro verità ravvisa un riparto di tasse, dovrebbe almeno porsi mente che cotesta s rebbe piuttosto una conseguenza logica dei diritti attribuiti da legge all'uno ed all'altro Comune, anzichè l'effetto di una esp cita pronunzia dell'autorità giudiziale e di una formale ripar zione di tasse (1) ».

323. Non è il caso di accennare a norme speciali per l'a plicazione della tassa e sua distribuzione: tutto ciò rientra ne assoluto dominio dei regolamenti provinciali. A termini degli ste dovranno quindi compiersi le operazioni di accertamento, esegui le dichiarazioni dei contribuenti, e nei termini tassativamente s biliti proporsi i richiami in via amministrativa o giudiziaria (2).

---

(1) Cass. Roma 21 luglio 1881, Miraglia P. P. Tartufari (*La Giurispr.*, XIX, 32 e seg.).

(2) In relazione agli esposti principii fu stabilito che anche nel silen della legge costitutiva dell'imposta, i regolamenti provinciali possono s bilire termini perentorii e comminare decadenze, da osservarsi a tutto gore, appunto perchè in quanto si riferisce all'applicazione del tribut detti regolamenti ne sono la vera legge.

« Si obbiettò, che i termini diretti ad estinguere i diritti dei cittadi sono quelli stabiliti nel Codice civile e nel Codice di procedura civile che l'autorità amministrativa, come lo stesso potere esecutivo, non avre bero facoltà di ridurre in più stretti confini i termini medesimi. »

Ma con tale obbiezione completamente si obblia la legge 20 luglio 18 n. 45013. Con siffatta legge (art. 8) vennero le comunali amministrazi autorizzate ad imporre la tassa di famiglia e quella sul bestiame, e quin si soggiunse:

« I regolamenti per l'applicazione di queste tasse dovranno per ciascu provincia essere deliberati dalle Deputazioni provinciali, ed approvati c decreto reale sentito il Consiglio di Stato ».

Chiaro adunque ed evidente è che, per questa parte, i precetti delle l

324. Il Ministero delle Finanze si preoccupò di dare alcune ›rme generali in esplicazione del carattere della tassa di bestiame intorno al modo di applicazione della stessa.

Per la tassa sul bestiame, si legge in una relazione ministeriale (1), riconosciuta la convenienza della determinazione del massimo e ·l minimo per ogni singola specie o caso, ferma restando la fa- ·ltà ai Comuni di eccedere o diminuire i detti limiti, sotto le clau- le imposte per la tassa di famiglia. L'applicazione della tassa, ısata sulla capitazione, avviene previa denunzia dei possessori o ·tentori del bestiame, riveduta dalle autorità sindacatrici, le quali ınno facoltà di accedere nelle stalle, per accertarsi della veridi- tà delle fatte dichiarazioni. La tassa viene riscossa con appositi ıoli, e per tutte le altre formalità, per l'accertamento degli enti ıponibili, per la liquidazione della tassa e per le variazioni di sa, furono consigliate le norme adottate per la tassa di famiglia.

A complemento della materia sarà utile riprodurre le più im- ›rtanti decisioni dello stesso Ministero stabilite su conformi pareri ·l Consiglio di Stato, di alcuni dei quali abbiamo già fatto cenno ·lla trattazione della materia, pur non accettando in ogni parte tte le proposte risoluzioni.

Nell'applicazione della tassa sul bestiame non si può fare ecce- ›ne per le bestie destinate all'agricoltura; essendo evidente che ıa tale esenzione renderebbe illusoria affatto la tassa (2).

Quanto ai mercanti per professione, di cavalli, muli, asini, può ıbilirsi in linea di equità che essi paghino solamente per ogni ·e o tre bestie, delle quali esercitano il commercio (3).

Dalla tassa sul bestiame non possono essere colpiti gli animali ·e sono semplicemente di passaggio nel Comune, e quelli che vi trattengono eventualmente per malattia (4).

Siccome la tassa deve normalmente colpire soltanto gli animali ınziati nel Comune per alcun tempo, non si può così applicarla cavalli e ai muli non permanenti nel Comune, sebbene siano liti accedervi periodicamente.

---

tazioni provinciali, e del potere esecutivo erano diretta emanazione del 'tere legislativo, di cui compivano le veci nella materia regolamentare. Rifiutare osservanza ai loro atti sarebbe porsi in aperta antitesi con la ·gge ».

Cass. Napoli, 2 giugno 1882 (*La Legge*, ann. 1883, II, 53).

(1) Vedi *Relazione* del Ministero delle Finanze alla Camera dei Deputati. Tornata 1 marzo 1872.

(2) Parere del Consiglio di Stato, 24 aprile 1869, Comune di Messina.

(3) Parere 28 aprile 1869, Comune di Palermo, 24 marzo 1870 — Co- ıne di Padova.

(4) Parere 27 marzo 1869, Comune di Salerno.

Per la tassazione di tali cavalli e muli non gioverebbe neppu
allegare il danno che col frequente passaggio arrecavano a
strade comunali (1).

Non si possono assoggettare i cani alla tassa sul bestiame, e
sendo ad essi applicabile soltanto la tassa di cui all'art. 118, n.
della legge comunale (2).

La tassa sul bestiame non essendo personale, i Comuni posso
stabilirla sul bestiame esistente nel territorio, senza riguardo a
cuno al domicilio del proprietario del bestiame stesso (3).

I Comuni possono, secondo l' apprezzamento delle circostan
locali, tassare anche soltanto alcune specie d'animali (4).

Possono i Comuni applicare la tassa sul bestiame anche in u
sola frazione, quando questa tenga distinti i suoi interessi attiv
passivi (5).

La tassa sul bestiame deve applicarsi in ragione di ogni sing
capo di bestiame, e non già in base dell'estimo e della superfic
dei fondi rustici (6).

La tassa sul bestiame di cui all'art. 8 della legge 26 luglio 18
è cosa tutta diversa dalla tassa, di cui all' art. 118, n. 4 de
legge comunale, e che è limitata agli animali da tiro, da sella
da soma (7).

Una volta stabilita in un Comune la tassa sul bestiame, non p
essere applicata (onde evitare una duplicazione di somme) que
accennata all'art. 118, n. 4 della legge comunale (8).

La tassa sul bestiame non deve confondersi con quel corresp-
tivo qualunque che fosse imposto pel bestiame ammesso al pasc
nei beni comunali (9).

Siccome il bestiame da sottoporsi a tassa non può essere p-
sunto, ma solo può tassarsi quello la cui esistenza nel Comune
constatata, così non è ammissibile, che la tassa si fissi in p-
porzione della qualità e quantità del bestiame di cui, in ragio
dei foraggi, dei pascoli e della capacità delle stalle, ogni predic
capace (10).

---

(1) Parere 27 marzo 1869, Comune di Salerno, e 21 agosto 1872, Com
di Roma.

(2) Parere 1 marzo 1869, Comune di Verona.

(3) Parere 13 maggio 1870, Comune di Cosenza.

(4) Parere 12 ottobre 1870, Comune di Napoli.

(5) Parere 24 giugno 1870, Comune di Bologna.

(6) Parere 5 maggio 1871, Comune di Forlì.

(7) Parere 7 luglio 1869, Comune di Vicenza.

(8) Parere 2 aprile 1869, Comune di Torino. — Notiamo la flagra
contraddittorietà dei due ultimi pareri.

(9) Parere cit.

(10) Parere 26 aprile 1869, Comune di Ancona.

Dovendo la tassa cadere sopra il numero *effettivo* dei capi di estiame posseduti dal cittadino, è inammessibile la disposizione, er cui i capi di bestiame da tassarsi vengano dichiarati in base l numero medio degli animali che voglionsi tenere all'anno (1).

Se il numero dei capi di bestiame a tempo debito denunziati, enga a variare durante l'anno, delle innovazioni potrà tenersi onto mediante ruoli suppletivi (2).

Il bestiame solito ad essere traslocato dai pastori dal territorio i un Comune a quello di un altro, non deve pagare che in proorzione del tempo in cui si ferma nel Comune che ha stabilito a tassa (3).

Il conduttore è sempre responsabile per la consegna e pel paamento della tassa sul bestiame da lui tenuto a soccida (4).

Il bestiame che per cagione di pascolo è solito ad esser traslocato da un Comune ad un altro, pagherà la tassa in ciascun Comune in ragione del tempo che vi dimora, purchè tale dimora on sia minore di otto giorni (5).

Se un Comune abbia limitata l'applicazione della tassa solo ad lcune specie di animali, e intanto chieda l'autorizzazione di ecedere il limite normale della sovrimposta, deve essere richiaato a sperimentare la tassa sul bestiame in tutta la sua estenione (6).

Può consentirsi ad un Comune di eccedere per alcuni capi di estiame il limite massimo stabilito dal regolamento provinciale, di mantenere ad un tempo ferme le graduazioni della tariffa iguardo a tutti gli altri capi di bestiame (7).

La tassa sul bestiame deve, dai Comuni che intendono stabilirla, ssere annualmente deliberata subito dopo la formazione del biancio (8).

Non si può rendere responsabile della tassa il proprietario del ondo, invece del proprietario del bestiame, poichè ciò andrebbe ontro giustizia, la quale esige che l'imposta si corrisponda da hi è almeno possessore, salvo a lui le ragioni di rivalsa verso il roprietario legittimo (9).

---

(1) Parere 2 aprile 1869, Comune di Torino.

(2) Parere cit.

(3) Parere cit.

(4) Parere cit.

(5) Parere 4 dicembre 1872, Comune di Roma.

(6) Parere 13 giugno 1873, Comune di Roncoferrato.

(7) Parere 10 dicembre 1873, Comune di Mantova.

(8) Pareri 2 aprile 1869, Comune di Torino, e 10 febbraio 1869 in adunanza generale, Comune di Sondrio.

(9) Parere 26 aprile 1869, Comune di Ancona.

La tassa sul bestiame applicandosi per quotità, e non per con tingente, non è ammesso di aggiungere, alla somma fissata in b lancio come provento, un tanto per cento (ad es.: il 10) per so perire alle spese di distribuzione ed agli abbuoni all' Esattore p diminuzione di tassa o per quote inesigibili; poichè lo stesso r sultato può essere ottenuto aumentando le quote a ciascun classe (1).

Pel pagamento della tassa si può ammettere il sistema dell'a buonamento, poichè trattandosi di una tassa speciale, e che ne l'applicazione porta con sè alcunchè d' incerto e sfuggevole al difficoltà dell' accertamento può soccorrere utilmente l' abbuon mento (2).

I Comuni sono autorizzati ad applicare la tassa entro i limiti d *massimo* e del *minimo*, stabilito dal regolamento provinciale, le deliberazioni loro di tal natura, non abbisognano di ulterio approvazione della Deputazione provinciale (3).

La Deputazione provinciale, richiesta di autorizzare l'ecceden del massimo (salvo sempre l'ulteriore sovrana sanzione), non p accordare in genere la facoltà dell'aumento sui massimi, ma de prima conoscere dell'entità dell'aumento (4).

Ai Comuni non è fatto divieto di compilare regolamenti speci per l'attuazione della tassa; ma debbono questi restare entro i miti di quello provinciale di massima (5).

Stabilitosi dalla Deputazione provinciale il *massimo* ed il *minim* di ogni specie di animale soggetto a tassa, può essa formare u classe a parte per i cavalli di lusso, assoggettandoli ad una tas più elevata, distinguendo fra questi e quelli di fatica; può pu assoggettare ad un massimo più elevato i cavalli nei Comuni gro od urbani, e ad una tassa minima i cavalli nei Comuni piccol rurali (6).

Lo stabilire l'età, al di sopra della quale l'animale è tassabi è nella competenza del Comune (7).

Dall'essere i regolamenti per l'applicazione della tassa sul bestiar deliberati dalla Deputazione provinciale, non consegue essere vi tato che i Comuni, per mezzo e a favore dei quali la tassa vie applicata e riscossa, edotti dall'esperienza, espongano in regol

---

(1) Parere 11 aprile 1870, Comune di Modena.

(2) Parere id. 28 agosto 1872, Comune di Cuneo.

(3) Pareri 12 e 14 maggio e 4 giugno 1869. Comuni di Udine, Bologna Pesaro.

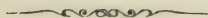
(4) Pareri 26 aprile 1869, Comune di Palermo; e 21 maggio 1875, n. 6

(5) Parere id., 4 agosto 1874, Comune di Caronia.

(6) Parere 12 maggio 1870, Comune di Ferrara.

(7) Parere 26 aprile 1869, Comune di Palermo.

liberazioni, gli inconvenienti da essi riscontrati nell'applicazione
l regolamento in vigore e propongano le modificazioni opportune.
E però illegalmente il prefetto annulla, ai termini dell'art. 136
227 della legge, la deliberazione, colla quale un Comune mette
evidenza gli inconvenienti riscontrati nell'applicazione di una
e disposizione del regolamento provinciale per la tassa sul be-
ame e propone la surrogazione di un'altra disposizione, ritenuta
portuna affine di migliorare l'applicazione della tassa, — poichè
tale deliberazione non si contiene alcun oggetto estraneo alle
ribuzioni del Consiglio comunale, nè con essa è violata alcuna
sposizione di legge.
In tal caso, il prefetto, anzichè annullare la deliberazione, deve
vece trasmetterla alla Deputazione provinciale, affinchè sulla
essa deliberi a termini di legge (1).

(1) Parere del Cons. di Stato, 17 settembre 1875, Comune di Castenedolo.

TITOLO VI.

TASSA SULLE BESTIE DA TIRO, DA SELLA, DA SOMA

CAPO UNICO.

La tassa sulle bestie da tiro, da sella e da soma. Norme generali di applicazione.

325. *La tassa sulle bestie da tiro, da sella, da soma nelle leggi comuni del 1848, del 1859 e del 1865.*
326. *Colpisce il servigio e non il capitale. Differenza tra la tassa in disco e quella generale sul bestiame istituita nel 1868.*
327. *Sono soggetti a tassa coloro che fanno commercio di bestie da tiro, sella, ecc. senza usarne al tiro, alla sella, ecc.?*
328. *Vi sono soggetti gli allevatori che per addestrarlo usino il bestia alla sella, al tiro, ecc.?*
329. *Possono essere oggetto di tassa le bestie da tiro destinate all'agricoltur*
330. Segue.
331. *Non possono in ogni caso esserne oggetto le bestie che non hanno l titudine al tiro, come le pecore, i maiali; o che semplicemente n l'hanno ancora, come i puledri e i vitelli.*
332. *La tassa non può colpire le bestie che per età o infermità hanno p duta l'attitudine al tiro, alla sella, ecc.*
333. *Se si ammettono esenzioni personali dalla tassa. Nuovo richiamo legislazione francese.*
334. *I medici condotti ai quali è imposto l'obbligo di tenere cavallo, sarar esenti dalla tassa?*
335. *Non imponibilità delle bestie da tiro, da sella e da soma addette Corpi militari di presidio nel Comune.*
336. *Se debbano andarne esenti i concessionari di vetture pubbliche ed an i contribuenti alla tassa sulle vetture private.*
337. *Quale il luogo in cui è dovuta la tassa.*
338. *Animali non stazionari*
339 *Necessità dei regolamenti comunali.*
340. *Accertamento della tassa.*
341. *Norme generali.*
342. *La tassa sulle bestie da tiro, ecc. è sempre facoltativa.*

325. La tassa sulle bestie da tiro, da sella e da soma era sta stabilita nella legge comunale del 1848 (1), confermata nella su

---

(1) Art. 129, legge 7 ottobre 1848.

ssiva legge del 1859 (1), e conservata dalla vigente legge comu-
ıle (2).

Essa ha perduto molto della sua importanza, dopo che colla legge
ccessiva del 26 luglio 1868 veniva istituita su più larga base una
ssa generale sul bestiame: ed anzi, nel progetto di legge sulle
ıposte dirette comunali, presentato nel 1876, se ne era proposta
ıbolizione, compenetrandola nella citata nuova tassa (3). Però,
ccome nel sistema dei tributi locali, essa è tuttora conservata,
overà brevemente accennarne all'indole e natura, al suo oggetto
ai suoi limiti.

326. La tassa colpisce, non il capitale, ma il servigio, come
pare dalla sua stessa denominazione, con cui si accenna al be-
ame in quanto sia atto al tiro, alla sella o alla soma, e a rendere
iindi un relativo servigio. E non basta che esista la potenzialità
ll'attitudine, ma si richiede il servigio attuale per legittimarne
ıpplicazione.

Nel che precisamente differisce dalla tassa sul bestiame, come
à fu avvertito (4); e l'una tassa non può pertanto costituire mai
ı duplicato dell'altra.

E sul proposito notava il Ministero delle Finanze che la tassa
n potrebbe quindi estendersi a tutti i capi di bestiame destinati
lavori agrari e al commercio, qualunque sia la loro età ed il loro
iluppo, ma la facoltà data ai Comuni di imporre tale tassa deve
tendersi limitata riguardo alla specie, all'età ed al servizio pro-
uo che in fatto venisse prestato dalle bestie suddette.

Il concetto del legislatore fu informato essenzialmente a un du-
ice scopo: porgere ai Comuni il mezzo di crearsi un cespite sup-
torio di entrata, senza aggravare di troppo l'agricoltura e il
mmercio, e perciò colpire, colla tassa in discorso, le bestie da
o, da sella e da soma, non in quanto costituiscono un capitale,
ı soltanto in quanto rendano un servizio.

« Qualora infatti, osservava il Ministero, la tassa sulle bestie da
o, da sella, da soma dovesse considerarsi come imposta sul capi-
le, il legislatore non avrebbe dovuto limitarla a determinate specie,
ı l'avrebbe estesa a tutte le bestie suscettibili di traffico. Appli-
ta però, con tale criterio, ne verrebbe per conseguenza che le
rsone, le quali fanno il commercio del bestiame ed esercitano la
ofessione di vetturale, dopo di aver già pagato un'imposta gover-
tiva ed una sovrimposta comunale per l'industria da essi eser-

(1) Art. 113, legge 23 ottobre 1859.
(2) Art. 118, n. 4, legge 20 marzo 1865, all. A.
(3) *Relaz.*, IV, pag. 48.
(4) *Le imposte comunali*, tit. V, cap. II.

citata, dovrebbero ancora pagare una tassa sul capitale dell'industa medesima.

« Altra dannosa conseguenza sarebbe che gli allevatori, doveio pagare una tassa pei vitelli, manzi e puledri, da cui non ricavao ancora alcun servizio proficuo, verrebbe a mancare ogni incoraggiamento a proseguire nell'allevamento, e in breve andrebbero scemando, anche nelle provincie più ricche di siffatta produzione i capi di bestiame, con incalcolabile scapito dell'agricoltura (1).

« Dal che si fa palese come il legislatore abbia inteso colpire, il caso della tassa in esame, il servizio e non il capitale, nello stmento del servizio medesimo; e perciò dovere i Comuni, nell'impoe un tal balzello, eccettuare le bestie non domate od aggiogate, e fissare un limite ragionevole d'età, prima del quale non si reputinoe bestie da tiro, da sella o da soma, suscettibili di prestare un proficuo e positivo servizio.

« Nel silenzio, in cui si è mantenuta la legge circa a queo limite d'età, dal Ministero delle Finanze concordemente con quo dell'Interno, fu ritenuto che al Consiglio amministrativo d'ogni provincia spetta decidere quale sia l'età, che in ciascuna specie à diritto all'esenzione della tassa; certo essendo che può d'assai variare nelle varie specie, nei vari climi, nelle varie razze, dalle pianure ai monti, e da un genere a un altro di lavori e di colture.

« Tali sono i criteri, e tale il concetto generale che le Deputazioni provinciali vorranno aver presenti nell'esame dei regolamenti e deliberazioni comunali, portanti la creazione e l'aumento dee tasse sulle bestie da tiro, da soma e da sella » (2).

327. Potranno, ciò posto, essere soggetti a tassa i possessori di bestie da sella, da tiro, da soma, i quali le ritengano unicamente allo scopo di farne commercio?

La questione si presentò alla Corte di Appello di Napoli che si pronunciò per l'esenzione (3). Ma in avviso contrario andò la Corte di Cassazione napoletana la quale ritenne: che la legge comunale all'art. 118, n. 4, tassa le bestie in contemplazione dell'uso che se ne può fare, non dello scopo che il possessore si possa prefiggere nel possederle; — che non fa eccezioni pel commercio ippico, nè si può nel caso invocare l'eccezione fatta pei cani, a

(1) Con tutto ciò però, appena due anni dopo, veniva imposta precisamente una tassa sul bestiame, considerato come capitale. Quest'ultimo fatto poi lungi dall'aver tolto importanza alle considerazioni sopra riferite fatte dal Ministero, deve anzi essere un argomento di più, e perentorio, per ritenere distinta per riguardo alla tassa le bestie da tiro, da sella e da soma, dal bestiame in generale.

(2) Circ. Minist., 17 settembre 1868 (*Man. degli Amm.*, ann. 1868, p. 2).

(3) Corte Appello Napoli, 22 dicembre 1875 (*Riv. Amm.*, 1876, p. 1).

onda della loro destinazione; — che la tassa contempla i bisogni dei Comuni e non il favore dell'industria, onde non è a invocarsi una pretesa *ratio legis* per l'esenzione del commercio ippico; — che per la tassazione del commercio ippico si può argomentare per analogia anche dal R. Decreto 28 giugno 1866, il quale non esenta dalla tassa sulle vetture coloro che ne posseggono per oggetto di speculazione (1).

Pare però preferibile il responso della Corte di merito perchè esso solo rispetta l'indole della tassa, che, ripetiamo, colpisce non il capitale, ma il servizio. Ora chi specula sulla compra e vendita di animali non se ne serve nè al tiro, nè in altro modo analogo a quello indicato dalla legge, e quindi non è giusto che debba sullo stesso gravare una tassa che dovrebbe ancora un'altra volta pagare sotto il titolo di quella sul bestiame, colla quale davvero si colpisce il capitale. E poco importa che il commerciante speculi su animali inetti al trasporto, o su animali idonei a tale servizio: ma tale attitudine è estranea perfettamente allo scopo che si propone lo speculatore, e manca quindi ogni ragione per distinguere tra un caso e l'altro, per assoggettarlo a tassa nel primo caso, ed esonerarlo nel secondo.

328. Nessuna tassa è dunque dovuta dal possessore in genere di bestiame, e nemmeno dal possessore in specie di bestie da tiro, da sella e da soma, il quale non le impieghi ai detti servizi.

Ma però anche quando si verifichi questo impiego e questo servizio, nel constatare l'uso a cui si destinano le bestie, in ordine alla loro imponibilità, bisogna aver riguardo alla costanza del servizio stesso, alla frequente ripetizione degli atti, che lo fanno notorio e allo stesso danno carattere di fatto abituale, perchè dei fatti isolati, accidentali, non è da tenersi conto nell'applicazione della tassa. Così l'allevatore, che cavalca o aggioga i cavalli novelli destinati alla vendita, nello scopo di svilupparne le forze e di addestrarli, non deve pagare perciò tassa di sorta, perchè tutto questo non rende ancora imponibile la tassa sui detti animali, e con tutto

---

(1) Cass. Napoli, 23 novembre 1876 (*Riv. Amm.*, XXVIII, 18).

Tra l'altro la Corte ha osservato:

« Avendo la legge parlato di specie, senza distinzione di individui in quella, tutte le bestie atte al tiro, alla sella ed alla soma sono comprese nella disposizione. Onde la deduzione logicamente possibile sarebbe quella di vedere quali si fossero le specie di animali noti per natura all'accennata destinazione, quante volte col Regolamento si fossero assoggettati oltre agli animali equini, anche animali di specie diversa, come in altri casi avvenne di esaminare.

« Le distinzioni introdotte dalla Corte di merito tra bestie produttive, bestie destinate al comodo od al lusso, e bestie in commercio, sono al tutto arbitrarie, non consentite dal testo della legge ».

questo non si esce ancora dalla sfera di quegli atti, che l'alleva tore fa, come qualunque mercante, per rendere la sua merce mi gliore e in condizione da ricavarne un più vistoso guadagno (1).

329. Nella legge francese per la tassa sui cavalli, sono espres samente dichiarati esenti quelli destinati a servizio dell'agricoltura non solo, ma ugualmente esenti da tributo le vetture e i caval impiegati in parte a servizio del proprietario o della sua famigli e in parte a servizio dell'agricoltura. E la ragione di ciò si è ch i cavalli e le vetture, più o meno destinate alla campagna, eran già soggette alla tassa delle prestazioni in natura.

Questo speciale trattamento aveva dato luogo a numerose que stioni, e varie e sottili erano state le risoluzioni adottate per deli mitare l'esenzione. Così fu deciso che possono comprendersi nell esenzione le vetture e cavalli, di cui il proprietario si serva pe recarsi ai mercati, alle fiere o nella vicina città per affari agricoli ma che non possono esonerarsi quelli, che solo accidentalment sono impiegati a questo uso. Come conseguenza, fu anche stabilit che, se accada che il cavallo serva abitualmente per l'agricoltur e la vettura serva a ciò appena per accidentalità, non sarà impon bile il cavallo, ma lo sarà la vettura. Parimente è in Francia impo nibile la vettura o il cavallo, che nella campagna servano a sol diletto, come a trasportare in villeggiatura, perchè non si può dir siano destinati ad usi veramente agricoli. Peraltro non è richiest che il proprietario sia esclusivamente dedicato alla campagna: eg potrà esserne esente riguardo alle vetture e cavalli, in quanto l impieghi per l'agricoltura, nulla importando se egli vi si dedich in via di eccezione e quasi di sollievo dalle altre occupazioni, e v faccia invece attendere i coloni (2).

E basti questo cenno.

330. Le stesse questioni potranno proporsi nell'applicazion della legge italiana? e prima di tutto è compatibile colla nostr tassa l'esenzione a favore dell'agricoltura?

Il tenore dell'art. 118, n. 4, che parla di una « tassa sulle besti « da tiro, da sella o da soma, *e sui cani che non sono esclu* « *sivamente destinati alla custodia degli edifici rurali e dell* « *greggi* », ha fatto dubitare se nell'esenzione a favore dell'a gricoltura stabilita dal citato articolo, si dovessero comprender

---

(1) Nell'applicazione della legge francese per la tassa sulle vetture e ca valli, istituita nel 1862, non era quasi proponibile siffatta questione, avut riguardo a che l'imposta era dovuta sul cavallo *affecté au service personn du propriétaire ou à celui de la famille;* non era altrimenti il cavallo l'og getto imponibile, ma l'uso che se ne sarebbe fatto. — Circ. dir. gén, contr dir., 15 nov. 1862, nº 6 (DALLOZ, *Jurispr.*, ann. 1862, IV, 64 e seg.).

(2) DALLOZ, *Jurispr. gén.*, ann. 1862, IV, 64 e seg.

ani soltanto, cui più specialmente si riferisce l'accennata disposizione, od anche le bestie da tiro, ecc.

Così fu deciso che fra le bestie tassabili a termini del § 5 dell'art. 129 della legge 7 ottobre 1848 (corrispondente al 118, n. 4 della legge vigente), non solo non possono essere classificate le vacche, i vitelli, i maiali, i capretti e simili, ma non si possono nemmeno comprendere i buoi, perocchè i medesimi essendo impiegati quasi esclusivamente nei lavori inerenti all'agricoltura, devono restare esenti da ogni balzello onde non aggravarla di straordinari pesi (1).

Ma una tale interpretazione della legge non è accettabile. È fuori di questione la non tassabilità dei capretti, vacche, ecc., non perchè siano o non siano addetti all'agricoltura, ma semplicemente perchè non hanno alcuna attitudine al tiro, e manca quindi l'esistenza di un requisito, cui è subordinata l'applicazione della tassa. Quanto invece ai buoi, l'imponibilità deriva dal fatto solo della loro attitudine al tiro.

Nè può applicarsi al caso la disposizione eccezionale stabilita a favore degli animali *destinati alla custodia degli edifici rurali*, perchè essa si riferisce evidentemente ai cani e non alle bestie da tiro. E sarebbe stata mal considerata l'esenzione, perchè con essa si sarebbero troppo assottigliati, e senza ragione, i proventi della tassa, e facendosene ricadere il peso quasi esclusivo sugli animali equini, altro non si sarebbe fatto che aggravare anche più ingiustamente il duplicato della tassa sulle vetture.

Mutando opinione si pronunciò quindi conforme a verità lo stesso Ministero delle Finanze, quando posteriormente stabilì che sotto la denominazione di tassa sulle bestie da tiro, da sella e da soma, sono colpiti oltre i cavalli, anche gli asini e i buoi che sono abitualmente aggiogati o destinati in via principale al tiro; talchè nel concetto dell'art. 118 della legge comunale debbono comprendersi tutte le bestie destinate al tiro, alla sella ed alla soma, non potendosi ammettere che la legge permetta delle esclusioni che si risolverebbero in privilegi (2).

Nè varrebbe invocare in contrario l'esempio della legislazione

---

(1) Nota Min. Finanze, 3 giugno 1855 (*Riv.*, ann. 1855).

(2) Nota Min. Finanze, 20 agosto 1871, n. 3872, alla Prefettura di Napoli. — « Questa tassa si estende tanto alle bestie di lusso, quanto a quelle addette all'industria, e si estende pure ai buoi, quantunque applicati quasi esclusivamente all'agricoltura » (*Istruzioni* del Ministero delle Finanze, 10 settembre 1865).

— « Questa tassa può estendersi anche ai buoi aratori, i quali sono incontestabilmente bestie da tiro ». Nota del Min. delle Finanze, 12 maggio 1865, Pareri del Consiglio di Stato, 31 luglio 1866, e 4 febbraio 1867, quest'ultimo a sezioni riunite (*Manuale*, ann. 1866, pag. 35, e 522, e 1867, p. 110).

francese, perchè ben diversi sono nel caso i principii regolat[illegible] delle due tasse.

331. Dalle cose dette apparisce che, siano le bestie destin[illegible] all'agricoltura o ad altra industria qualsiasi, la loro imponibil[illegible] comincia però soltanto dal momento in cui le stesse si trovino n[illegible] l'attitudine presente al tiro: e che quindi deve pronunciarsi [illegible] ogni caso l'esenzione pei puledri, vitelli e simili, i quali posso[illegible] soltanto essere oggetto della tassa sul bestiame (1).

Tanto più dovranno sempre ritenersi esenti le bestie incap[illegible] assolutamente al tiro, come gli agnelli, i maiali, ecc. (2).

332. Anche in Francia, in ordine ai cavalli fu proposta [illegible] questione: quando l'animale comincierà ad essere imponibile, [illegible] quando cesserà di esserlo? dovrà essere soggetto all'imposta [illegible] ogni caso? (3).

È evidente che fino a quando non ha raggiunto una certa [illegible] non può esser capace di recare quei servizi nei quali suolsi i[illegible]piegare; e vecchio, diventa inabile.

La pretesa dell'imponibilità assoluta senza distinzione di et[illegible] di attitudine era esclusa dai precedenti legislativi, anzi si può d[illegible] che i legislatori francesi vollero in prevenzione escluderla.

Nell'*Exposé des motifs*, era fermato chiaramente il concetto c[illegible] la tassa è stabilita avuto riguardo al cavallo *qui rend des servi[illegible] utiles*. Quindi fu stabilito necessariamente non poter esservi s[illegible]getto il puledro che non può rendere ancora servizio, ovvero c[illegible] non può renderlo in modo regolare.

E per le medesime ragioni si dovrebbero considerare come n[illegible] suscettibili d'imposta i cavalli messi fuori di servizio perchè vec[illegible] o inabili per infermità.

E difatto, se è l'impiego che si fa del cavallo e non il cava[illegible] che va soggetto alla tassa, manca il motivo di applicarla qua[illegible]

---

(1) « Godono esenzione dalla tassa i puledri ed i vitelli, perchè non s[illegible]vono ancora all'uso indicato dalla legge, cioè non sono ancora nè da ti[illegible], nè da sella, nè da soma » (*Istruzioni* sopracitate del 10 settembre 18[illegible]).

(2) — « La tassa permessa dall'alinea 4 dell'art. 118 della legge co[illegible]nale non può estendersi alle pecore e capre pascolanti in gregge.

« Il diritto dominicale che sul proprio territorio acquistò in altri te[illegible] il Comune dal Governo, e i giudicati resi sotto l'influenza di sistemi [illegible]compatibili colle moderne istituzioni, non hanno virtù di rendere valida [illegible] tassa predetta ». — Parere del Consiglio di Stato, 30 settembre 1[illegible] (*Legge*, ann. 1865, pag. 383).

(3) Nei regolamenti municipali per l'applicazione della tassa sulle be[illegible] da tiro, da soma, ecc., i Comuni debbono eccettuare dal balzello le be[illegible] non domate od aggiogate, e fissare un limite ragionato di età, prima [illegible] quale le bestie non siano sottoposte a tassa: — questa fissazione dipe[illegible] dalle condizioni locali di clima, di razze, e può essere fatta dal Consi[illegible] provinciale.

Circolare ministeriale riferita nella *Riv. Amm.*, 1868, pag. 772.

cavallo sia inservibile, vuoi per immatura età, vuoi per vecchiaia; nè a ciò può fare ostacolo il fatto che il proprietario conervi ancora l'animale.

È vero che questo trattamento non ha luogo a riguardo della assa sui cani; ma fa mestieri notare che è nello scopo di questa ltima appunto di procurare che non si tengano cani quasi affatto nutili, e per questo la legge li colpisce senza riguardo di regola ella destinazione che possa essere data agli stessi.

Ma quando si tratta di cavalli la legge non ha più questo scopo i distruzione; essa vuole come una rimunerazione d'un servizio eso, una specie di compenso per l'uso maggiore che delle pubbliche comodità può fare il proprietario del cavallo, e niente più (1).

333. Dopo avere accennato alle esenzioni che si potrebbero ire *conceptæ in rem*, è il caso di esaminare ora se si diano esenioni che chiameremo *conceptæ in personam*.

Posto che la tassa colpisce le sole bestie in quanto sono attualnente destinate a servizio, e che non sul semplice fatto del possesso egli animali, ma nel fatto dell'uso, si fonda l'imposta, può donandarsi se vi siano usi o servizi che sfuggano all'imposta stessa er un riguardo speciale alle persone che se ne prevalgono.

Nell'applicazione della legge francese sulle vetture private e caalli, la questione fu discussa e studiata, e si conchiuse che non utti coloro che posseggono o vetture e cavalli da tiro dovessero ndar soggetti alla tassa. Parve che in certi casi l'imporre questo ggravio sarebbe stata un'ingiustizia palmare; e la legge ebbe riuardo a determinate circostanze particolari. Così fu disposto che cavalli e le vetture possedute in conformità dei regolamenti pel ervizio militare o amministrativo, e dai ministri dei vari culti, ovessero andare esenti dalla tassa governativa, precisamente in maggio a quegli altri regolamenti pure governativi che facevano n certi casi un obbligo del servizio di un cavallo o più. Ma natu-

---

(1) Il sig. Segris, relatore della legge francese, s'esprimeva in proposito on queste parole:

« S'il est vrai que les chevaux procurent à leurs propriétaires une occupation et un usage beaucoup plus étendus des chemins, routes et rues à la charge de l'État, qui sont une des dépendances du domaine public, n'est-il pas juste que certaines taxes particulières puissent être attachées à cette jouissance, aussi profitable à ceux qui en usent qu'elle est gênante, pour les autres citoyens? »

Ma se tali considerazioni legittimano la tassa sulle bestie abili, non possono in alcuna guisa attagliarsi al cavallo che non esce più, come a quello he non esce ancora dalla scuderia.

E giustamente lo stesso relatore aggiungeva quindi: « Dans cet ordre d'idées, on comprend parfaitement qu'on n'impose que les voitures attelées, que ce ne soit pas, à proprement parler, le cheval qui soit imposé, comme le disait l'exposé des motifs, mais l'usage qui en est fait ». Dalloz, *Jurispr. gén.*, ann. 1862, IV, 64.

ralmente dove quest' obbligo cessava in tutto o in parte, comir ciava in tutto o in parte l'imponibilità. Perciò quel Ministero avev già stabilito:

« Quant aux fonctionnaires et aux militaires, les réglements d« terminent avec précision l'étendue de l'exemption dont ils doiver « jouir, et elle ne peut, pour aucun d'eux, être portée au delà d« limites légales; ils seraient donc imposables pour les chevau « et les voitures qu' ils auraient au-dessus du nombre réglemer « taire » (1).

In questo senso si giudicò che non si dovesse di diritto far luog all'esenzione per questo solo che un cavallo fosse necessario a u funzionario per l' esercizio delle sue funzioni; bisognava ancor che avesse giustificato di possedere il cavallo in virtù di un regol mento amministrativo (2).

In sostanza, i motivi stessi per cui si esentarono in Francia dall tassa di patente le professioni riguardanti l' esercizio di pubblic servizi, indussero il legislatore a ritenere e determinare le esen zioni dalla tassa sui cavalli e sulle vetture.

Pareggiati alla condizione dei funzionari pubblici, ed anzi i questi compresi, erano i ministri dei vari culti. Però nell'applicar l'esenzione a riguardo degli stessi, doveva aversi riguardo all'eser cizio effettivo del ministero, e non al solo carattere d'ecclesiastici così l'esenzione non aveva più ragione d'essere in rapporto all'ec clesiastico, che pur rimanendo tale, avesse cessato da quelle fur zioni di ministro del culto, in contemplazione delle quali, e no della semplice qualità suddetta, il favore nella legge era stato ac cordato (3).

---

(1) Cir. dir. gén. des contr. dir. 15 nov. 1862, n. 4 (Dalloz, *Répert.*, XLI n. 769).

(2) Così la giurisprudenza francese non considera esente dalla tassa vettura di cui si serva per l'esercizio della sua professione, il funzionari dai regolamenti obbligato soltanto a tenere un cavallo, a meno che la s salute gli impedisca il semplice cavalcare. — Per darsi una ragione di ques decisione si può dire che altrimenti coll' esigere la tassa, in questo cas si sarebbe venuti a colpire, contro la volontà della legge, l'esercizio del professione medesima.

V. Dalloz, *Jurispr.*, ann. 1864, II, 37.

(3) Oltre queste, un'altra classe di persone si ritenne esente dalla tas sulle vetture e cavalli, non era cenno nella legge, ma sarebbe stato s perfluo. Così si esprime la circolare sull' applicazione di questa tass « Les représentants des puissances étrangères, à moins qu'ils ne soient d « citoyens nés ou naturalisés français, étant censés résider toujours s « la terre nationale, leurs chevaux et leurs voitures doivent être considér « comme n'existant point en France; ces représentants, dès lors, ne so « pas plus passibles de la contribution sur les voitures et les chevaux qu'i « ne le sont de la contribution personelle et mobilière ».

Circ. dir. gén., 12 janvier 1863. (Conf. Chauveau, *Journal de Droit adm* XI, 53).

Non crediamo però che siano applicabili alla nostra tassa tutte esenzioni stabilite dalla legge francese. Come avremo occasione ripetere parlando della tassa sulle vetture private (1), non è nto dal silenzio della legge, quanto dalla natura locale della nostra ssa (mentre, al contrario, quella francese è generale e governa-va), che si deve argomentare per l'esclusione di un trattamento ivilegiato qualsiasi a favore degl'impiegati governativi, quale trattamento non potrebbe per vero invocarsi, in base a leggi o regomenti generali, ai quali il Comune è estraneo.

334. Può domandarsi però se un' esenzione possa accordarsi medici-condotti che hanno, per le convenzioni stipulate col Coune, l'obbligo di tenere cavallo. Non può dissimularsi una certa avità nella questione; ma però pare che si dovrebbe più inclire ad appoggiare la tesi favorevole all'esenzione, ritenuto spealmente che il cavallo non è del tutto a servizio del medico che volesse rendere contribuente alla tassa, ma piuttosto indirettante soddisfa a un servizio generale: tanto è vero che il Comune impone l' uso al medico, e ciò non certamente in vista del biino che possa averne il medico stesso, del che dovrebbe essere laiato giudice egli solo, ma più specialmente nell'interesse generale lla popolazione.

Dovrebbe quindi ripugnare che il medico fosse costretto a pagare, fin dei conti, una tassa su un servizio altrui.

Evidentemente diversa cosa sarebbe e diversa sarebbe la soluone, quando il medico, senza esservi astretto da alcun patto, intenesse nella sua scuderia un cavallo, foss'anche per servirsene clusivamente nell'esercizio della sua professione.

335. Quanto alle bestie da tiro, da sella e da soma addette corpi militari, di presidio in un Comune, si dovrà dire che, ttosto che esenti, non sono imponibili.

E ciò è troppo naturale; perchè la tassa non potrebbe ricadere i militari che se ne servono, i quali certamente non le usano a vizio proprio, ma del Governo; non potrebbe ricadere direttante sullo Stato, non potendo ciò ammettersi per nessun tributo ale.

Evidentemente poi, quando un militare, indipendentemente dal servizio, tenesse cavallo e vettura, come dovrebbe essere sogto alla tassa su questa, lo sarebbe pure all'imposta su quello.

336. Si può finalmente domandare se i concessionari di vete pubbliche, i quali già pagano al Comune la tassa per un tale rcizio, debbano andare esenti da quella sulle bestie da tiro. Il nistero si pronunciò già in senso piuttosto favorevole all'esen-

---

(1) V. *Le imposte comunali*, tit. IX, cap. II.

zione (1). Però, dalle discussioni fatte in Parlamento nell'epoca, cui si discusse la tassa sulle vetture pubbliche, risulta troppo evidentemente che questo duplicato non si volle evitare, e si volle che la tassa sul servizio che rendono in genere le bestie da tiro concorresse colla nuova tassa sull'esercizio speciale dell'industria dei trasporti di persone.

Più certa ancora dovrebbe ritenersi l'applicabilità dell'imposta sulle bestie da tiro a coloro che già contribuiscono alla tassa sulle vetture private, come si rileva dal non avere il legislatore italiano accettato affatto il concetto della *voiture attelée*, quale si trova nella legge francese (2).

337 Anche la tassa sulle bestie da tiro, da sella e da soma è di sua natura reale, ed è dovuta nel Comune, dove si trovano gli animali oggetto dell'imposta.

Un Municipio non potrebbe estendere la tassa sugli animali da tiro, da sella e da soma appartenenti ad altri Comuni solo perchè quotidianamente gli animali medesimi vengono quivi condotti per l'esercizio di qualche industria. — I Comuni sono liberi d'imporre le proprie tasse nel perimetro della rispettiva giurisdizione, ma non possono certo imporre obblighi agli abitanti di altri Comuni pel loro esercizio industriale.

Il Ministero delle Finanze ha, sul proposito, osservato che « se si intendesse di estendere la tassa sugli animali da tiro, da sella e da soma di altri Comuni, pel solo fatto che i medesimi accedono qualche volta in città per ragioni di *trainaggio*, si arrogherebbe il Comune una facoltà, che non può derivargli dalla legge, la quale, parlando di tassa comunale, intende che la medesima deva colpire soltanto gli enti imponibili nel Comune; altrimenti si sconvolgerebbe il sistema tributario dei Comuni e si cadrebbe nell'arbitrio » (3).

338. Nel caso di animali non stazionari in un solo Comune, ma che sono condotti saltuariamente in Comuni diversi e per determinate epoche dell'anno, sarà dovuta la tassa, collo stesso sistema che già si vide applicato a riguardo dell'imposta sul bestiame. Il non essere permanente in un luogo determinato, non può autorizzare l'esenzione dalla tassa, ma dovrà il bestiame da tiro essere soggetto in proporzione della durata del relativo soggiorno nei vari

---

(1) — « In questa tassa non si possono comprendere nemmeno i cavalli di posta e dei concessionari delle vetture pubbliche; e ciò perchè quei servigi sono obbligatorii e dipendenti da speciali contratti ». — (Dispaccio del Ministero delle Finanze all'Intendente generale di Savona, 14 marzo 18.., divisione 3ª, n. 21863).

(2) V. *Le imposte comunali*, tit. IX, cap. II.

(3) Direz. gen. delle imp. dir., 17 aprile 1872, alla Prefettura di Napoli (*Riv. Amm.*, XXIV, 689).

oghi, quando questo soggiorno sia tale da includere una certa abilità (1).

339. La legge comunale e provinciale non ha fissato le norme golatrici dell'applicazione di questa tassa, rimettendosene ai regomenti locali, da approvarsi dai Municipi, in senso dell'art. 112 ella stessa legge, e sotto l'approvazione della Deputazione pronciale.

Non potrà, in ogni caso, rendersi esecutorio il regolamento lla tassa delle bestie da tiro, da sella e da soma, se non vi si mette la prescritta tariffa, la quale è indispensabile e deve formar rte essenziale del regolamento medesimo.

Essa dovrà essere estesa in fine del regolamento od anche in glio separato, giusta quanto prescrivono le vigenti norme e dispozioni ministeriali del 10 settembre 1865 (2).

340. Attesa la natura speciale della tassa, l'accertamento si rà per via di denunzie, come per la tassa sul bestiame. — « Nel mpilare il relativo regolamento, le amministrazioni comunali avrtiranno che, fra le disposizioni essenziali del medesimo, dovrà serirsi la denuncia, che si deve fare alla segreteria comunale, ntro quel tempo che sarà ravvisato congruo ed opportuno, ed il mpo del pagamento della tassa, dovuta a mani dell'esattore counale, la sanzione che commina la pena ai contravventori del golamento, pena, che viene stabilita in un'ammenda, il cui grado è determinato *a priori* dal Municipio, ovvero è lasciato al prunte arbitrio del giudice; e faranno attenzione che la competenza lle cause, sì civili, che criminali, concernenti il diritto suddetto, ianto la procedura e la composizione delle contravvenzioni sono golate dalle leggi in vigore, alle quali un regolamento qualunque n potrebbe derogare » (3).

Si dovrà pure stabilire il termine, entro il quale una Deputazione l Comune, composta di due o tre persone (una delle quali almeno vrà essere un consigliere od assessore comunale), procederà alle rificazioni sul luogo, avvertendo che se il numero delle bestie

---

(1) Cass. Torino, 19 gennaio 1866 (*Riv. Amm.*, anno 1866, p. 371).

« L'imposta, essendo locale, è dovuta anche dai forestieri, sempre quando oro animali si fermino sul territorio del Comune una parte considerevole ll'anno, per esempio, per un trimestre intero.

« In tale caso però il pagamento sarà dovuto soltanto in ragione della rata del soggiorno delle bestie nel Comune, purchè non minore di un mestre compiuto.

« La tassa pagata in un Comune non dispensa il contribuente dal pagarla che in un altro, se gli animali vi sono tenuti per una parte considerele dell'anno (*Istruzioni* citate, 10 settembre 1865).

(2) Minist. Fin., Direz. gen. delle gabelle, 31 maggio 1871, alla Prefettura Napoli.

(3) Ved. *Riv. Amm.*, anno 1855.

rinvenute risulterà maggiore di quello dichiarato, si stenderà ve
bale di contravvenzione nelle debite forme.

241. Il Ministero delle Finanze, Direzione generale delle ir
poste dirette, ha suggerito essere necessario prescrivere nel reg
lamento della tassa sulle bestie da tiro, da sella e da soma che
relativa riscossione venga operata in base ad apposito ruolo non
nativo, da pubblicarsi nei modi e luoghi stabiliti, e tracciare altr
nello stesso le norme da osservarsi nella risoluzione dei reclami, c
dai contribuenti si stimasse opportuno di rivolgere contro il risulta
dei ruoli, lasciando adito ai contribuenti istessi di appellare
Consiglio comunale contro la decisione della Giunta municipale.

Siffatta disposizione, oltrecchè consentanea alle norme gener
vigenti in materia d'imposte dirette, ha pure il vantaggio di mette
i contribuenti in grado di conoscere in tempo la rispettiva tassa (

Nei regolamenti comunali dovrà determinarsi il tempo pel pag
mento della tassa, avvertendo che il trimestre incominciato si ter
per compito.

Non dovrà ammettersi restituzione della tassa pagata, nè p
decesso degli animali, nè per cessazione di proprietà dei medesin
In quest'ultimo caso però si terrà conto al nuovo proprietario d
pagamento fatto dal precedente. La tassa pagata per una best
può egualmente valere pel possesso di un'altra della stessa spec
surrogata alla prima, purchè se ne faccia la dichiarazione (2).

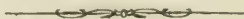
342. Noteremo finalmente che questa tassa è sempre fac
tativa, avendo mantenuto inalterato un tale carattere che ricevet
dalla stessa legge comunale e provinciale, nel cui primitivo sister
non esistevano tasse obbligatorie nel senso che a questa paro
fu dato dalle successive leggi che accordarono ai Comuni diritti
imporre nuove tasse in sostituzione della sovrimposta alla tas
sui redditi di ricchezza mobile (3).

---

(1) *Nota* 31 maggio 1871, n. 21,852, alla Prefettura di Napoli.

(2) Istruzioni Ministeriali 10 settembre 1865 (*Le gabelle del Regno d'Ital*
V, pag. 351).

È troppo evidente la contraddizione fra queste ultime due disposizio
colle quali si renderebbe ad un tempo *reale* e *personale* la tassa, a risch
di non potere impedire che se ne sfugga il peso, come nel caso di un p
prietario che vendesse l'animale e se ne acquistasse un altro.

(3) Arg. dagli art. 20 Decreto 28 giugno 1866, n. 3023; art. 8 legge
luglio 1868, n. 4513, art. 15 legge 11 agosto 1870, all. O, n. 5784. Ve
Le imposte comunali, tit. I, cap. I, n. 20.

TITOLO VII.

LA TASSA SUI CANI.

CAPO UNICO

a tassa sui cani — Suo oggetto — Esenzioni — Caratteri.

3. *La tassa sui cani in Francia. Legge del 2 maggio 1855. Organamento speciale della tassa.*
4. Segue.
5. *La stessa tassa nell'Inghilterra, nel Belgio, nella Russia, in Olanda, ecc.*
6. *La tassa sui cani in Italia.*
7. *Scopo e carattere della tassa.*
8. *La tassa è facoltativa e non obbligatoria.*
9. *Sua distribuzione.*
0. *Da chi e dove sia dovuta la tassa — Se vi siano soggetti i militari di presidio in un Comune.*
1. *Trapasso della proprietà o del possesso del cane da una persona ad un'altra.*
2. *Tante tasse speciali, quanti sono i cani.*
3. *Il contribuente si può sottrarre alla tassa rinunciando alla proprietà o al possesso del cane. Illegittime nel caso ulteriori sanzioni.*
4. *Sono tassabili i cani tenuti a scopo di speculazione e commercio?*
5. *Le esenzioni — I cani destinati a custodia degli edifici rurali e delle greggi.*
6. *Che deve intendersi per « edifici rurali ».*
7. *Cani che servono di guida ai ciechi.*
8. *Cani che servono di guida ad altri infelici.*
9. *Cani lattanti.*
0. *Cani permanenti temporaneamente nel Comune.*
1. *Distribuzione della tassa secondo le diverse razze dei cani.*

343. La tassa sui cani è una di quelle che hanno incontrato aggiori ostacoli, e dato luogo in pari tempo a vive discussioni. In Francia il disegno d' una tassa sui cani ebbe a traversare ente meno che tre governi, sette od otto sessioni parlamentari, ima di poter essere convertito in legge, come avvenne finalmente nell'anno 1855, mercè la legge del 2 maggio (1), seguìta dai

---

(1) DALLOZ, *Jurispr. génér.*, ann. 1855, IV, p. 54.

due decreti imperiali del 4 agosto dello stesso anno (1), e 9 ge
naio dell' anno successivo (2).

La prima proposta fu fatta alla Camera francese nel 1844 d
sig. Rémilly quando si discuteva una legge sulla caccia: la tas
secondo quel primo progetto, non doveva colpire che i cani
caccia, ed aveva tutti i caratteri di una tassa suntuaria. Fu
presentata nel 1845 sotto una forma più generale e più compre
siva, ma nemmeno in quell'anno ottenne molti fautori. Nel 18
lo stesso on. Rémilly la propose ancora una volta alle Came
francesi, ed ottenne che fosse presa in considerazione: se ne d
scusse il progetto nel 1847, e ne andò fallita per un voto solo
approvazione, essendosi dichiarati 129 voti in favore e 129 contra

Sopravvenuta la rivoluzione del 1848, non si parlò più del
nuova tassa fino al 1850, epoca in cui l' Assemblea legislativa
riprese in esame per respingerla ancora una volta: e fu ques
l'ultimo naufragio; poichè riproposta nel 1854, ottenne, come
disse, l'approvazione, e venne concretata nella legge del 2 maggi

Questa imposta ha un carattere speciale in Francia, cioè des
è non facoltativa, ma obbligatoria per i Comuni; e ciò perchè n
concetto del legislatore francese lo scopo della tassa non è tan
il finanziario, quanto piuttosto l'igienico e l'economico.

La Commissione parlamentare francese raccomandando alla C
mera l'approvazione del progetto, si proponeva dalla tassa sui ca
il triplice beneficio: 1° di diminuire il numero dei casi di idrofobi
2° di abbassare il prezzo delle sussistenze mediante la riduzio
della cifra dei consumatori, supponendo che per la tassa medesi
il numero dei cani sarebbe stato per scemare almeno della met
3° infine di aumentare col suo provento la pubblica entrata (3).

Colla legge del 2 maggio 1855, veniva stabilito un solo massi
di 10 franchi, ed un solo minimo di un franco, ed il decreto
4 agosto stesso anno si restringe a prescrivere che la tassa p
elevata colpisce i cani *d'agrément*, e da caccia, e la più bassa que
da guardia, e, in generale, tutti gli altri non inchiusi nella cat
goria precedente; di guisa che con tal sistema si sarebbe potu
anche tassare i primi di 10 franchi, e i secondi di 9, con ecc
sivo aggravio della classe agricola, cui tornano sovratutto nec
sari i buoni cani da guardia, ovvero tassare i primi di 2 francl
e i secondi di 1, rendendo la tassa illusoria.

Ad evitare così fatto inconveniente, con la stessa legge del 18

---

(1) DALLOZ, ivi, IV, p. 82.

(2) DALLOZ, *Jurispr. génér.*, anno 1856, IV.

(3) Rapport de la Commission, ecc. (DALLOZ, *Jurispr. génér.*, ann. 18
IV, p. 54).

a determinazione delle tariffe da applicarsi in ciascun Comune per la tassa municipale sui cani, venne lasciata in facoltà del Governo; e di questa facoltà si valse col decreto imperiale del 9 gennaio 1856, in cui furono fatte le distinzioni debite fra i vari dipartimenti, non meno che tra certi Comuni più importanti, e gli altri compresi nello stesso dipartimento, dopo di aver inteso le proposte dei consigli comunali, e sentiti pure gli avvisi dei consigli generali, dei prefetti, del Consiglio di Stato.

344. Il concetto predominante nell'applicazione di quest' imposta in Francia non era solo quello dell'obbligatorietà della tassa per tutti i Comuni, ma quello dell'imposizione indistintamente di tutti i cani. — « Les répartiteurs ne perdront pas de vue, qu' il n'y a point pour la taxe municipale, comme pour quelques-unes des contributions directes, à tenir compte des facultés des redévables; tous, *même l'indigent*, devront, ainsi que le porte l'art. 2 du décret du 4 août 1855, être imposès pour les chiens qu'ils posséderont au 1er janvier... Cette absence de toute distinction entre les redévables rendra plus facile la rédaction de l'état-matrice » (1).

Solo un temperamento di equità fu ammessso nel senso che, pur rimanendo la tassa comune in rapporto a tutti i cani indistintamente, la misura non era identica per tutti: Il principio che ispirò il legislatore francese è spiegato dalla formola usata dal relatore di quella legge: « Les chiens moins utiles payeront plus, les plus utiles payeront moins, quelle que soit la fortune de leur propriétaires; tel est le sens et tel est le résultat de notre échelle de taxation ».

Le norme per classare i cani piuttosto in una che in altra categoria, si prendevano dalla destinazione data al cane dal suo padrone, come già si accennò, e questa si desumeva dalla dichiarazione del contribuente obbligatoria ad ogni anno. La razza pertanto non serve nel caso, tutt'al più poteva venire invocata come indizio secondario nei casi controversi (2).

---

(1) Cir. min. fin. 26 sept. 1855 (DALLOZ, *Rèpert.*, vol. XLII, I part., 46).

(2) Una tariffa troppo dettagliata poteva essere causa di inconvenienti, attesa la difficoltà di un esatto riparto dei cani in classi distinte per differenze abbastanza notevoli; e questa fu la ragione per cui si decise che « les tarifs pour l'établissement de l'impôt qui doit être perçu sur les chiens, « ne peuvent comprendre que deux taxes dans les limites de l'art. 2 de la « loi du 2 mai 1855. La taxe la plus élevée porte sur les chiens d'agrément « ou servant à la chasse. La taxe la moins élevée porte sur les chiens de « garde, comprenant ceux qui servent à guider les aveugles, à garder les « troupeaux, les habitations, magasins, ateliers, etc., etc., et en général, « sur tous ceux qui ne sont pas compris dans la catégorie précédente. Les « chiens qui peuvent être classés dans la première ou dans la seconde ca« tégorie, sont rangés dans celle dont la taxe est la plus élevée ». Art. 1, décret 4 août 1855.
(DALLOZ, *Rèpertoire*, loc. cit.).

345. In altre nazioni vige pure la tassa sui cani, ed anzi veniva applicata prima ancora che fosse introdotta in Francia. Nell'Inghilterra, nel Belgio, nell'Olanda, nella Svizzera, nella Prussia, e segnatamente a Berlino, nel Gran Ducato di Baden, e in altri paesi ancora, questa tassa è anzi radicata negli ordinamenti e nelle consuetudini locali.

346. L'esempio di tali e tante legislazioni, bastava per non doverla escludere da un sistema di imposte locali: e difatti questa tassa appare tra quelle istituite in Italia colla legge 20 marzo 1865. — « I Comuni possono imporre una tassa... sui cani che non sono esclusivamente destinati alla custodia degli edifici rurali e del gregge » (1).

347. Scopo di questa tassa non è quello soltanto di sopperire alla deficienza delle rendite comunali, giacchè, se si tolgono le grandi capitali e principali città dello Stato, centri di numerose ed agiate popolazioni, il reddito della tassa, dedotte le spese di esazione, si ridurrebbe, per mancanza di materia imponibile, a sì minime proporzioni da sconsigliarne l'adozione; ma colla istituzione della suddetta tassa si ha anche in mira di diminuire, quantunque indirettamente, i casi di idrofobia. Infatti, colpiti da un annuo balzello piuttosto elevato i cani di un Comune, sotto comminatoria di una pena pecuniaria, se ne diminuisce grandemente il numero; mentre è evidente che non potranno tenersi che da coloro i quali avranno i mezzi di pagare, e se pagheranno avranno anche cura dei loro cani, e non li lascieranno vagare come sogliono quelli senza padrone, i quali non avendo chi pensi ad essi sono d'ordinario bistrattati e male accolti ove vanno, e per conseguenza diventano i più pericolosi, e i più accessibili alla suddetta tremenda malattia.

E sul proposito osservava il Ministro delle Finanze che « la tassa sui cani, autorizzata dalla legge comunale a favore dei Comuni, oltre che un balzello vuolsi considerare come un freno e come misura di pubblica igiene o di preventiva sicurezza pubblica, onde prevenire col vagare di essi per le pubbliche vie, le funeste conseguenze dell'idrofobia. Le prescrizioni infatti che si contengono negli speciali regolamenti di questa tassa, più che al fine economico, tendono a quello poc'anzi accennato » (2).

Però sarebbe errore il considerare le disposizioni contenute nel citato art. 118 della legge comunale, come misura e cautela della

---

(1) Art. 118, n. 4, legge 20 marzo 1865.

(2) Relazione del Ministro delle Finanze alla Camera dei Deputati, 1872, 1 marzo; e nota dello stesso Ministero, 25 aprile 1871, al prefetto di Venezia (*Man. degli Amm.*, ann. 1871, pag. 352).

ubblica salute, e non anche come cespite speciale di entrata, sotto l quale aspetto dobbiamo noi qui studiarle. E giustamente il Coniglio di Stato ritenne che se dalla deliberazione del Comune riulta esplicitamente che col proporre lo stabilimento di una tassa ui cani si ebbe in mira *unicamente* la loro distruzione, e non lo copo anche di provvedere alla insufficienza delle rendite del Comune onde sopperire alle sue passività, tale tassa non si potrebbe mmettere. Se avvenne in più casi di considerare la tassa qual ine indiretto per ottenere la diminuzione di codesti animali, e cemar il pericolo dei casi di idrofobia, tuttavia l'imposizione della nedesima non potrebbe non avere per principale fondamento uello voluto dall'art. 118 della legge comunale, poichè se si tratta li disposizioni di sicurezza pubblica, possono queste essere attuate enza difficoltà in base al disposto dell'art. 87, n. 6 della legge comunale, senza urtare col disposto del successivo articolo 118 (1).

348. Altra conseguenza del principio stabilito, che cioè nel caso si tratti di vera tassa e non di un puro provedimento di igiene e salute pubblica, è che i Comuni sono pienamente arbitri di applicarla o no, come di ridurne la tariffa, occorrendo (2): il tutto come avviene per le altre tasse accordate dalla legge comunale e provinciale. Nè quindi potrebbe invocarsi al riguardo il disposto della legge francese che rende obbligatoria la tassa.

Sarebbe però desiderabile che lo fosse.

Questa tassa poi, come quelle sulle bestie da tiro, non è nemmeno obbligatoria, agli effetti speciali degli aumenti della sovrimposta fondiaria oltre il limite normale.

349. La legge comunale non dice in quale misura deve essere riscossa la tassa, e se possa essere distribuita per categorie, e nel caso affermativo, in quali. — Fu proposto il dubbio se applicando per analogia le disposizioni concernenti l'imposizione dei dazi comunali (3), dovesse la tassa limitarsi al ventesimo del valore degli animali colpiti; ma fu anche qui giustamente ritenuto che nel silenzio della legge ogni cosa doveva ritenersi riservata al prudente arbitrio dei Consigli comunali e delle Deputazioni (4).

La Commissione del 1876, nel suo progetto di riforma, credette di dovere limitare una così sconfinata libertà, dettando norme legislative obbligatorie.

« Assai si è disputato, osservò la Commissione (5) se, trattandosi

(1) Cons. di Stato, 17 maggio 1861 (*Man. degli Amm.*, ann. 1862, p. 105).
(2) Cons. di Stato, 6 luglio 1861 (*La Legge*, ann. 1863, p. 43).
(3) Art. 11, legge 11 agosto 1870, All. O.
(4) Cons. di Stato, 30 agosto 1872 (*Man. degli Amm.*, ann. 1872, p. 299).
(5) *Relazione* della Commissione, IV, 64.

d' una tassa tenue e di poco profitto, non convenisse stabilirla i
somma fissa ed eguale per ogni contribuente. E ripudiato ques
sistema per gli inconvenienti, che sono inseparabili dalle tasse fiss
si è pure dimesso e respinto un altro sistema, consistente nell'ass
gnare alla tassa un massimo e un minimo, con facoltà ai Comu
di ripartirla, fra i due limiti, nel modo e secondo i criteri, che
ciascuno di essi paressero migliori. Di vero, questo metodo si sc
sterebbe di troppo da quello seguìto per tutte le altre tasse,
cui il progetto si occupa; oltre di che, ovunque fu stabilita u
simile tassa, il legislatore fece qualche distinzione e fermò dei c
teri, senza abbandonare ciecamente ogni cosa all'altrui arbitrio.

« Si è quindi creduto conveniente il distinguere i cani in d
categorie, assegnando alla prima i cani da caccia e quelli di luss
alla seconda i cani da guardia e, in generale, tutti quelli, che n
fanno parte della categoria prima, fissando due misure diverse
tassa; il che è, in sostanza, la riproduzione di quanto fu stabili
in Francia col secondo e terzo paragrafo dell' art. 1 del regol
mento di amministrazione pubblica del 4 agosto 1855.

« La distinzione nel modo sovraindicato ha per fondamento r
zionale la diversità dei servizi, che prestano all'uomo le varie spec
di cani; e poichè quelli compresi nella prima categoria servo
ad uno scopo di mero passatempo e danno perciò indizio di ma
giore ricchezza, sembra giustificata per essi una quota maggio
di tassa, in confronto di quelli della seconda categoria, i quali so
tenuti per utilità o per necessità.

« Si è fatta questione se quelle due grandi categorie dovesse
ancora venire suddivise in altre minori: il che non sarebbe for
tornato difficile, qualora si fosse giudicato conveniente. Ma tra
tandosi d'una tassa tenue come questa, è sopratutto a bada
che, a ragione delle troppe complicazioni, le spese pel Comune
le vessazioni pei contribuenti non sieno, per avventura, maggio
dell'utile, che dalla tassa medesima si può ricavare. Per la qu
cosa la suddivisione non fu ammessa.

« Col fissare il massimo ed il minimo per ciascuna delle d
categorie si lascia poi un margine sufficiente per adattare la tas
medesima alle diverse condizioni, nelle quali si trovano i vari C
muni del Regno ».

È però desiderabile che la distinzione delle categorie venga nel
pratica osservata, allo scopo di rendere più proporzionata, equa
fruttifera la tassa (1): la tassa fissa e invariabile ripugnerebbe al
natura stessa dell'imposta.

---

(1) Vedi Istruzioni Min. Fin., 10 settembre 1865. *Le Gabelle del Reg d'Italia*, V, 351.

350. Anche la tassa in discorso è di carattere reale, e cioè colpisce la cosa direttamente, come avviene per la tassa sulle bestie a tiro.

Ed è quindi dovuta dove il cane si trova, e non già dove risiede la persona che ne ha la proprietà.

Sotto l'impero delle leggi precedenti alla vigente del 1865, era nato il dubbio, se i militari di presidio in un Comune od in disponibilità, andassero esenti dalla suddetta tassa, solo perchè *non aventi stabile domicilio nel Comune*. Ma il Ministero delle Finanze, cui veniva sottoposto il quesito, decideva « che una simile locuzione non poteva riferirsi al domicilio legale desunto dalla legge, ma bensì doveva intendersi per domicilio reale e dipendente dal fatto di una fissa e continuata dimora ». — Soggiungeva, lo stesso Ministero, ragionando in base all'antica legge, che, trattandosi d'una annuale imposta, era ovvio che dovesse esservi tenuto chi avesse dimora nel Comune anche solo per un anno. D'altronde non si vedrebbe ragione, per cui i cani, appartenenti ad individui aventi una continuata dimora in una città, sebbene legalmente domiciliati altrove, dovessero andare esenti dalla tassa stabilita. A tenore di ciò (proseguiva il lodato Ministero), se non vi sarebbe ragione per ritenere esenti i militari di guarnigione, giacchè, comunque soggetti a dislocazioni, l'ordinaria e fissa loro permanenza nelle medesime si prolunga a più anni, tanto meno potrebbe dare titolo ad esenzione la posizione dei militari o degli impiegati civili in disponibilità od in aspettativa, avendo tale posizione, per propria natura, una durata indeterminata e per lo più molto considerevole (1).

E conformemente aveva ritenuto il Consiglio di Stato che la tassa sui cani è dovuta anche dai militari di presidio in una città e dagli impiegati civili, attesa la permanenza continuata in un luogo e il carattere annuale dell'imposta (2).

Lo stesso Consiglio di Stato si occupava successivamente di un'altra questione, relativa all'interpretazione di un regolamento locale, con cui si erano (e non si saprebbe per quale ragione) esentati i militari. E dichiarava che quell'esenzione, appunto perchè ripugnante al concetto della tassa, non poteva estendersi che a coloro, i quali siano effettivamente addetti alla milizia ed in attività di servizio, e che per conseguenza non dovessero profittarne i militari collocati a riposo (3).

351. Dal carattere reale dell'imposta altra conseguenza deriva, e cioè che, soddisfatta una volta la tassa, il trapasso della proprietà

---

(1) Min. Finanze, 6 luglio 1853 (Astengo, *Guida Amm.*, art. 118, n. 4).
(2) Cons. di Stato, 6 luglio 1853 (*Riv. Amm.*).
(3) Parere 4 maggio 1863 (*Legge*, anno 1863, p. 190).

o del possesso del cane da una ad altra persona, non induce obbli[g]o del pagamento di una nuova tassa, o diritto alla restituzione di quel[la] pagata dal primo possessore. La tassa colpisce l'animale, e ques[ta] soddisfatta, riesce indifferente che lo stesso appartenga più ad u[na] che ad altra persona.

Questa verità riesce di pratica evidenza nel sistema comunemen[te] seguito di contraddistinguere i cani, per cui si pagò il tributo, c[on] un segno speciale. Quando il cane ha ottenuto questo segno, n[on] può più, pel titolo della tassa, esserne ricercato il possessore, qu[a]lunque esso sia.

352. Manifestamente poi tante dovranno essere le tasse, qua[nti] i cani che da taluni siano posseduti, poichè l'imposta è specia[le] per ciascuno di essi.

Quindi, quando il contribuente sostituisce un cane ad un altr[o] o per morte del primo o per qualsiasi altro motivo, sarà dovu[ta] una nuova imposta pel nuovo cane, quando lo stesso non fosse g[ià] previamente stato sottoposto al tributo. E ciò è perfettamente ragi[o]nevole, altrimenti si verrebbe ad alterare la natura della tass[a] convertendola in personale, mentre invece, come si notò, è di cara[t]tere affatto reale, più che qualunque altra imposta.

353. Anche dalla tassa sui cani, come da tutte quelle c[he] hanno per oggetto un *caput certum*, si può il contribuente lib[e]rare rinunciando al possesso del cane. E nei regolamenti com[u]nali è generalmente ammessa la confisca dei cani i cui propriet[ari] non hanno soddisfatto al tributo.

Ma pare doversi ritenere che quando il possessore non recla[ma] il cane sequestrato non si possa assoggettarlo a tassa o ad alt[re] sanzioni; le quali soltanto dovrebbero avere applicazione quan[do] il contribuente ne facesse rivendicazione.

354. Potranno colpirsi i cani tenuti a scopo di speculazion[e] commercio, e così non per usi domestici, ma per rivenderli? La qu[e]stione è grave e difficile; però dovrebbesi propendere per l'esenzio[ne].

Anzitutto se la base di quest'imposta è la spesa o il servizio, s[e]condo che si tratti di cani di lusso o di cani da guardia, mal [si] potrebbe concepire come potesse colpirsi il semplice commerci[o] facendone invece base il reddito. E ciò tanto più, quando si co[n]sideri che allorchè la legge volle a riguardo della tassa sulle bes[tie] da tiro (contenuta nella stessa disposizione (1) con cui si istituì [la] tassa sui cani), colpire nella stessa non soltanto il servigio e [la] spesa, ma anche il reddito, lo fece con una legge a parte, e pr[e]cisamente colla creazione della tassa sul bestiame (2). — In s[e]-

(1) Art. 118, n. 4, legge 20 marzo 1865.

(2) Art. 8, legge 26 luglio 1868, n. 4513.

condo luogo la tassa sui cani in tanto è legittima in quanto colpisce animali che abbiano una certa permanenza nel Comune: ora questa qualità mancherebbe nel caso, poichè gli stessi non ne avrebbero che una momentanea: e ragione vorrebbe che alla tassa fossero soggetti gli acquisitori quando risiedessero nel Comune dove è in vigore il tributo, e non altrimenti. In caso diverso si verrebbe ad una doppia ingiustizia, e cioè l'allevatore di cani potrebbe essere sottoposto ad un cumulo di tasse esorbitanti, e in contraddizione a ogni principio di proporzionalità sul tributo; e d'altra parte, siccome l'allevatore sarebbe pur costretto a riversare la tassa sui compratori, conglobandola nel prezzo, questa potrebbe in fine venire a ricadere su persone che avessero diritto all' esenzione, o perchè residenti fuori del Comune, o perchè impiegassero i cani ad usi protetti dalla legge coll'esonero dall' imposta.

Nè finalmente potrebbe perorare a favore dell' imponibilità lo scopo di pubblica igiene e salute prefissosi dall'imposta, perchè i cani tenuti dagli allevatori sono naturalmente soggetti a tutta la sorveglianza, ed è impossibile presumere che possano andare ad accrescere il pericolo dei cani girovaghi e vagabondi, facilmente accessibili all'idrofobia, che coll'imposta sui cani il legislatore intese di evitare.

355. Il favore che incontrò sempre presso di noi l' agricoltura, fonte principale della ricchezza pubblica, indusse il legislatore ad esimere dalla tassa quei cani che fossero destinati a difendere gli armenti dagli animali rapaci, ovvero che custodiscono gli edifizi rurali. Una tale esenzione era fors'anche suggerita dal pensiero che siffatti cani piuttosto che essere un oggetto di lusso, o servire al piacere dell' uomo, erano veramente indispensabili e necessari all'uso cui venivano adoperati; ed essendo, per la maggiore libertà di cui godono, meno soggetti all'idrofobia, ispiravano minori timori.

E per questo rispetto è molto più commendevole la legge nostra che non la legge francese, la quale non solo non accenna a tale esenzione, ma la esclude invece dichiarando espressamente soggetti a tassa i cani *qui servent à garder les troupeaux* (1): nè crediamo che su questo particolare sia da approvarsi il progetto di riforma del 1876 che sulle traccie della legge francese non fa parola della benefica esenzione (2).

Sulla portata dell'esenzione stabilita dall'art. 118 della legge comunale difficilmente possono sorgere contestazioni: agli effetti della

---

(1) Art. 1, *Décr. impér.*, 4 agosto 1855 (Dalloz, *Jurispr. gén.*, ann. 1855, IV, 82).

(2) Progetto cit., cap. VIII.

stessa sono da ritenersi rurali tutte le case inservienti ad uso d abitazione dei coltivatori, senza distinzione fra coloni propriament detti, e coloni proprietari dei fondi manualmente coltivati da essi o destinate al ricovero del bestiame e alla conservazione e prima manipolazione dei prodotti agrari.

La disposizione della legge essendo generale ed assoluta, non s può restringere il favore dell'esenzione dalla tassa, con introdurre distinzioni fra grandi e piccoli edifizi rurali, poichè la legge tutt li comprende (1).

Analogamente era stato deciso che i Comuni non hanno facoltà di stabilire la tassa sui cani che *si tengono nelle cascine isolat in campagna*, mentre cotal disposizione sarebbe restrittiva d quella data dalla legge comunale che si estende *ai cani destinat alla custodia degli edifizi rurali* in genere, senza distinzione se isolati ovvero agglomerati, nonchè a quelli preposti alla custodia del gregge (2).

Non è la situazione, ma la destinazione che distingue gli edifiz urbani dai rustici (3).

356. Così del pari non è lecito distinguere tra edifizi cinti da muro e non, e ritenere come contravventore il possessore di un cane preposto alla guardia di un edificio, solo perchè questo cinto di muro, senza occuparsi se sia o non rurale.

Ed è importante in questo senso una decisione della suprema Corte di Torino:

« Fondato si appalesa il mezzo terzo con cui si denuncia la falsa applicazione dell'art. 3 del manifesto municipale 15 dicembre 1878 imperocchè il Pretore ragionando sulla eccezione fattagli che cioè il ricorrente fosse dispensato dall'obbligo della consegna in forza del disposto dal successivo art. 12, il quale eccettua i cani destinati alla custodia degli edifici rurali, disse doversi il medesimo interpretare nel senso che siano esclusi i soli cani che servono alla custodia degli oggetti rurali che non si possono facilmente chiudere o per consuetudine usansi lasciar esposti alla fede pubblica, per cui abbisognano di essere custoditi ad ogni eventualità; e così per essere lo stabile in cui si tiene il cane tutto cinto da muro, senza occuparsi ad esaminare se in quello pur vi fossero edifizi rural dichiarò l'applicabilità del disposto dallo art. 3 del regolamento

« Manifesto è l'errore in cui cadde la sentenza in discorso, con la quale venne introdotta un'interpretazione dell'art. 12 a cui ri

(1) Nota ministeriale, Direz. gen. delle imposte dirette, 25 aprile 1871 al prefetto di Venezia *Riv. Amm.*, ann. 1871, p. 832).

(2) Parere Cons. di Stato, 17 maggio 1861 (*Man. degli Amm.*, ann. 1862 p. 105).

(3) Cass. Firenze, 19 aprile 1873 (*Man. degli Amm.*, ann. 1873, p. 314)

ugnano la lettera e lo spirito della legge; la lettera perchè si arla di edifizi rurali senza distinzione fra quelli cinti e non cinti, lo pirito perchè se è minore non cessa tuttavia il bisogno di custodia er esser l'edifizio rustico circondato da muro o da altro riparo.

« Tale falsa ed erronea interpretazione indusse il Pretore a trasurare quello che era estremo essenziale, se cioè in quello stabile osse pur compreso un edificio rustico, e deve perciò la sentenza ssere annullata » (1).

— È da conchiudersi pertanto che nè il luogo nè la forma esteiore, nè qualunque altro criterio superficiale è valido a contradistinguere il fondo rustico dall'urbano; dovendo rimanere anche questo riguardo ferma la massima dell'antica sapienza: *Urbanum rædium non locus facit sed materia* (2).

357. Un'altra eccezione, quantunque non scritta letteralmente ella legge, ma consigliata dai sentimenti che onorano altamente l cuore dell'uomo, suol farsi comunemente in favore di quei cani i cui i ciechi si valgono come di guida e di difesa per camminare. La privazione della vista è sventura così immensa e sì degna ella compassione degli uomini, che non dovrebbe esser lecito di orre un balzello su quelle cose che possono in qualche maniera enirne l'acerbo dolore.

D'altra parte è anche a por mente che una tale esenzione, generalmente parlando, cade a benefizio dei poveri inabilitati al pagamento d'ogni tassa; avvegnachè le persone mancanti del senso ella vista, ma dotate di beni di fortuna possono farsi guidare da omestici o accompagnare da altre persone, senza essere obbligate ricorrere alla guida dei cani.

La legge francese non volle che potesse sorgere dubbio in proosito, e che questo potesse essere risoluto in favore di un puro entimento di umanità, e anche qui esplicitamente assoggettò all'imposta i cani *qui servent à guide des aveugles* (3).

358. Unico trattamento di favore è in Francia l'assegnazione lla seconda categoria, anzichè alla prima, in riguardo a tale specie li cani.

A questo proposito, sempre in Francia, si fece questione se doveva ntendersi compreso nella seconda categoria, per parità di ragioni, l cane, di cui si serve il sordo per essere avvisato quando alcuno ntri in sua casa. E non parve dubbio che si dovesse rispondere ffermativamente. Questo cane diffatti, si disse, è un aiuto di con-

(1) Cass. Torino 25 gennaio 1882, Enrico P. P., Baggiarini est. (*Giurispr. enale*, II, 58).

(2) L. 198 e 211, *De verbor significatione*, D. L. 16.

(3) Art. 1, *Décr. imp.*, 4 agosto 1855 (Dalloz, *Jurispr.*, ivi).

tinua utilità ed allevia al suo padrone i dolorosi effetti d'una trist
infermità, per cui era ragionevole che fosse il meno possibile gra
vato dall'imposta: nè parve che tale conclusione potesse aver
alcunchè di contrario alle vedute del legislatore, il quale appunto
con una enumerazione dimostrativa dei casi in cui si dovesser
classare i cani più nell'una che nell'altra categoria, aveva lascia
aperto il campo ad argomentare per analogia (1).

Ma le considerazioni, che in Francia avevano destinato a conc
dere parità di trattamento al cane del sordo in confronto al ca
che serve di guida al cieco, sotto l'impero della nostra legge, p
mantenere appunto la stessa equa misura, dovrebbero consiglia
l'esenzione anche pel primo. E per vero identiche sono le ragioi
che militano in un caso e nell'altro.

359. L'equità ha poi suggerito di eccettuare eziandio dal
tassa di cui si parla, i cani ancora lattanti; e il motivo dell'ese-
zione si fa per sè evidente quando si consideri che fino a tan
che i cani sono in età affatto immatura non possono servire
nessun uso (2).

360. Fu già accennato che a questa tassa sono soggetti anc
i forestieri, ma è naturale però che il semplice fatto del passagg
e della permanenza momentanea o di breve durata, non autoriz
l'imponibilità, dovendo al riguardo applicarsi le norme già sta-
lite in ordine alla tassa sulle bestie da tiro.

Tutto ciò naturalmente non toglie che anche il forestiero sia -
nuto all'osservanza di tutte le altre disposizioni di polizia o d'igie
in ordine ai cani.

361. Finalmente noteremo che le istruzioni ministeriali pu-
blicate in esecuzione della legge comunale e provinciale, e re-
tivo regolamento, autorizzano i Comuni « ad imporre un dirit
diverso secondo le diverse razze dei cani » (3).

Nelle dette istruzioni accennandosi appunto alla diversità de
razze, come a criterio della distribuzione delle categorie, pare sia
voluti escludere alcuni dei gravi inconvenienti derivati dalla cl-
sificazione francese in cani di lusso e cani comuni, in forza de
quale, cani di lusso erano ritenuti genericamente quelli che il -
latore chiamò « les chiens moins utiles »: classificazione che
stata esagerata al punto di comprendere fra quelli di lusso i c
per vecchiezza o malattia venuti inabili alla caccia o alla guar

---

(1) DALLOZ, *Rèpert.*, loc. cit.

(2) Una tale esenzione si scrisse esplicitamente nel progetto del 18
(art. 65).

(3) Istruzioni ministeriali 10 settembre 1865 (*Le gabelle del Regno d'Ita*
V, p. 351).

delle case, e che i loro padroni non sanno risolversi ad uccidere (1).

Col dividere le categorie in cani di lusso e comuni, non si potrebbe dire, a rigor di termini, di avere stabilito nemmeno una classificazione, perchè resterebbe sempre a cercarsi il criterio per distinguere l'una qualità e l'altra: tanto valeva allora rimettersi senz'altro alla distinzione delle razze, la quale potendo rappresentare approssimativamente il valore dell'oggetto imponibile, poteva dare una norma meno fallace nella distribuzione dell'aggravio.

---

(1) Il Consiglio di Stato francese così rispondeva a un povero contribuente che patrocinava colla domanda per l'assegnazione alla seconda categoria, forse la causa dell'esistenza di un vecchio cane infermo suo compagno di miseria: — « Considérant qu'il est reconnu par le requérant que son chien « n'est destiné ni à la garde de sa propriété, ni à aucun d'autre usage qui « puisse le faire classer dans la deuxième catégorie; que, dès lors, c'est « avec raison qu'il a été rangé dans la première catégorie...».
V. Dalloz, *Répert.*, loc. cit.
La fallacia del sistema di classificazione, è provata abbastanza dal rigore delle sue conseguenze.

TITOLO VIII.

TASSA SULLE VETTURE PUBBLICHE.

PRECEDENTI LEGISLATIVI — OGGETTO DELL'IMPOSTA E LIMITI — SUA APPLICAZIONE

CAPO I.

La tassa sulle vetture pubbliche — Precedenti storici Norme generali.

362. L'imposta sulle vetture pubbliche ha perduto molto dell sua importanza, e quasi tutta, dopo la grande rivoluzione operat nei trasporti dall'applicazione del vapore come forza motrice, e è diventata un tributo d'ordine affatto secondario: sorse tardi i vigore e decadde presto, lasciando dovunque non troppo lieti ricordi

Per molto tempo fu privilegio dello Stato l'esercizio delle dili genze; nè in tali condizioni di cose poteva aver luogo un'impost sulle vetture pubbliche, dal momento che il monopolio delle stess era già di per sè solo un'imposta. Quando in seguito il monopoli fu abolito, si cercò di compensare le finanze del danno che d questa cessazione risentivano, con un'imposta sulle vetture. Tal fu, almeno in Francia, l'origine e lo scopo delle varie disposizion

sulla materia contenute nella legge delle finanze del 9 vendemmiale, anno VI.

In seguito la legge del 6 pratile anno VII ordinò la percezione, a titolo di sovvenzione straordinaria di guerra, di un decimo su varie contribuzioni che colpivano il diritto sulle vetture pubbliche (1). Qualche altra legge e vari decreti stabilirono le norme per la riscossione della tassa, determinarono più specificatamente i casi, in cui si dovessero ritenere esenti dall'onere le vetture, contemplarono l'imponibilità rispetto alle varie merci trasportate, diedero norme pel modo di computare i posti dei passeggeri e percepirne in proporzione la tassa.

Queste varie leggi e decreti, emanati al tempo della rivoluzione francese, costituirono in seguito la base delle nuove leggi e nuovi decreti.

L'imposta non s'applicava che alle vetture pubbliche destinate a trasporto di persone. Ogni vettura, che trasportasse viaggiatori, dietro pagamento di una tariffa, doveva essere considerata pubblica, fosse o no sospesa su molle. Le vetture pubbliche destinate ai viaggi dall'estero in Francia non erano meno passibili dell'onere (2), non tanto allo scopo di proteggere l'industria nazionale contro la concorrenza straniera, quanto per evitare che gli imprenditori nazionali di trasporti a vettura portassero il loro stabilimento principale sul confine, deludendo per tal modo la legge.

Quando si introdussero le ferrovie, le Compagnie concessionarie tentarono sottrarsi al pagamento di questa tassa, allegando che le strade ferrate erano loro proprietà, essendo costrutte a loro spese, su terreni da esse acquistati e pagati, ma i Tribunali non ammisero tali ragioni, e furono soggette a pagare la tassa in ragione del decimo sul prezzo dei viaggiatori (3).

363. La tassa sulle vetture pubbliche, in Francia, era graduata diversamente, secondo la categoria delle stesse; e le categorie erano quattro: vetture a servizio regolare, a servizio straordinario, a servizio occasionale e a servizio accidentale. — In questo, come in molti altri punti, la nostra legge ha dell'analogia colla francese.

Ed è perciò che crediamo dare di quest'ultima un rapido cenno.

Le tre ultime classi di vetture erano soggette ad una tassa fissa: la prima categoria, invece, sottoposta ad una tassa proporzionale al numero dei posti, quindi assai più onerosa. E fu una gara fra il fiscalismo degli agenti dell'imposta da una parte, e gli esercenti

---

(1) Dalloz, *Répert.*, tom. XLIV, II, 1034.
(2) Circ. min., 9 frim., anno II (Dalloz, *Répert.*, XLIV, II, n. 253).
(3) Dalloz, *Répert.*, ivi.

l'industria dei trasporti dall'altra, per cercare di colpire il più e
di essere colpiti il meno che fosse possibile: gara, che si ripetè
più tardi anche tra noi, e che fece disperare di un proficuo ri-
sultato dell'imposta.

I proprietari delle vetture dapprima cercarono di sottrarsi alla
tassa, facendola gravare sui viaggiatori, ed aumentarono i prezzi
di tariffa; ma si provvide estendendo la tassa al di più che si cerc
di far pagare.

Gli agenti della tassa pretesero tassare, come parte del prezz
del porto le mancie date dai viaggiatori al vetturino. Era evident
che, appunto perchè si davano al vetturino, non potevano colpirsi
non essendo che un regalo al medesimo. Ma la questione pres
importanza, dal momento che i padroni delle vetture pensaron
di ritentare con questo mezzo la prova fallita prima per sottrars
all'onere della tassa. Le mancie, segnate dapprima nei bigliett
come meramente facoltative, furono poi estese a gravi proporzion
e rese obbligatorie per l'uso. Si provvide allora ad escludere l
frode, e furono dichiarate passibili dell'imposta, come prezzo de
trasporto, benchè indicate come gratificazione meramente facol
tativa, nel caso che oltrepassassero il decimo del prezzo totale de
porto.

Del pari, dapprima, erano ritenuti esenti dalla tassa i posti su
l'*imperiale;* ma in seguito però si colpirono anche questi: poichè
se prima era incomodo lo stare in questa parte della vettura, man
candovi sedili ed essendovi, unica comodità, una cuccia di pagli
in seguito si fornì anche questa parte della diligenza di sedile im
bottito e vi si ebbero così tre posti, sotto qualche aspetto prefer
bili a quelli dell'interno.

Altra pretesa fu messa in campo dai vetturai, che cioè dove
solo essere colpita dalla tassa la vettura in partenza e non al r
torno, asserendosi che il ritorno non era tanto una parte di se
vizio pubblico quanto principalmente una necessità per poter fa
capo di nuovo alla sede o stabilimento principale. Ma, come e
naturale, quest'altra pretesa fu pure respinta.

Nè gli ingegnosi ripieghi dei contribuenti si ridussero soltan
a questi enumerati.

364. La tassa sulle vetture pubbliche non era limitata sol
mente al prezzo pei posti dei viaggiatori, ma colpiva anche il prezz
che si riscuotesse pel trasporto delle merci. Però le vetture colpi
da tassa pel trasporto delle merci non erano quelle destinate escl
sivamente a ciò, come sarebbero i carriaggi, ma quelle che esegu
vano l'un servizio e l'altro contemporaneamente. Ed un tale co
cetto passò anche nella legge italiana.

A rendere più agevole il sistema di riscossione, odioso per

continue verificazioni e controlli, si concessero gli abbuonamenti, basati sul prezzo dei posti e sul presunto reddito del trasporto di merci.

Infine, la legislazione fiscale, per assicurare l'esatta riscossione di quanto spettasse al tesoro, aveva imposto per le vetture a servizio regolare l'obbligo, con sanzione penale, di eseguire alcune formalità che si concatenavano in guisa da riuscire a reciproco controllo. Ne accenneremo le principali.

Anzitutto l'imprenditore o proprietario di vetture pubbliche con destinazione fissa, doveva fare una dichiarazione al principio, e poi ad ogni anno, indicando il genere, il numero delle vetture, il numero dei posti di ciascuna vettura, tanto all'interno quanto all'esterno, il prezzo dei singoli posti, indicando anche le gratificazioni non facoltative.

Oltre tale dichiarazione, prima che le vetture si potessero mettere in circolazione, dovevasi a caduna far apporre dagli agenti un segno speciale, previa verificazione, e il segno doveva far corpo con essa, così che non ne potesse in alcun modo essere rimosso.

In terzo luogo si richiedeva un passaporto, da rinnovarsi ogni anno, e da presentarsi a qualunque richiesta degli agenti. Quando una vettura facesse in parte servizio regolare, e in parte anche ad occasione o a volontà, doveva essere munita di due passaporti, il che implicava doppia dichiarazione, dovendosi pagare per ciascun servizio una rispettiva tassa. Il cumulo di questi due servizi si poteva verificare in una sola vettura.

Norme particolari regolavano l' applicazione della tassa per le altre categorie di vetture a servizio occasionale, accidentale e straordinario, e meno difficili e importanti, perchè, come si disse, la relativa tassa non era proporzionale, ma fissa.

Tale in complesso l'ordinamento di questa tassa in Francia.

365. Una tassa sulle vetture e sui domestici aveva avuto vigore nell' ex regno di Sardegna dal 1859, e durò anche dopo la proclamazione del Regno d'Italia fino a tutto il primo semestre 1864, quando cioè fu abolita all'atto della introduzione della nuova tassa di ricchezza mobile.

366. La Commissione dei Quindici, nominata dalla Camera dei Deputati nel 1866, per concretare i provvedimenti finanziari proposti per ristorare l'erario nazionale, riconobbe la convenienza di ristabilire la tassa sulle vetture pubbliche e private, e sui domestici, la quale venne poi approvata col decreto legislativo del 28 giugno 1866, ricevendo pratica applicazione a cominciare dal 1° gennaio 1867.

Le vetture pubbliche, per limitarci a parlare ora di queste, si suddividevano in due categorie, delle quali la prima era tassata

in ragione del numero dei posti da viaggiatore, e della percorren chilometrica, e la seconda era soggetta ad una tassa fissa annu

367. Seguiva poi il regolamento approvato col R. Decreto d 3 febbraio 1867; e nel medesimo si definirono i modi e le norn da seguirsi nel compilare le liste dei contribuenti e le schede dichiarazione, le norme per il loro esame e rettifiche, per la fo mazione delle matricole e dei ruoli, e per la risoluzione dei ricors si regolò anche la materia delle ammende.

I ruoli dell'imposta furono compilati la prima volta l'anno 186 nel mese di luglio di quell'anno, ed in tale occasione essendosi conosciuto che la tassa sulle vetture pubbliche di prima categori fissata dal decreto legislativo del 28 giugno 1866, era eccessiv mente gravosa ed avrebbe schiacciato l'industria, venne ridot ad un decimo (1).

Quest'imposta fu estesa alle provincie di Venezia e di Manto a cominciare dal 1° gennaio 1867 (2).

368. Le difficoltà maggiori che s'incontrarono nell'applic zione dell'imposta di cui si tratta, si verificarono in ordine all'ir posizione delle vetture pubbliche di prima categoria, e più sp cialmente degli *omnibus* che fanno servizio nell'interno delle citt

Lungo sarebbe narrare i reclami, le trattative e le propos che corsero tra l'amministrazione e le società degli *omnibus* Firenze, Milano, Napoli, Torino e di altre città (3): tutte era unanimi nel dichiarare che, anche ridotta ad un decimo, come fu dalla legge 28 luglio 1867, la tassa era sempre gravosissima insopportabile; si fecero in alcune città delle pubbliche rin stranze, avvennero scioperi degli esercenti vetture pubbliche, perfino in Parlamento fu mossa un' interpellanza a questo guardo (4).

Non potendo il potere esecutivo variare le prescrizioni de legge, e, convinto d'altra parte che non affatto infondate era le lagnanze degli esercenti vetture pubbliche, fece sospendere riscossione coattiva della tassa per aver agio di studiare i temp ramenti da adottarsi.

Siccome nel regolamento del 3 febbraio 1867 era stato autor zato il sistema degli abbuonamenti per la tassa dovuta sulle v ture pubbliche di prima categoria, già l'Amministrazione ave

---

(1) Legge 28 luglio 1867, n. 3815.

(2) Legge 28 maggio 1867, n. 3717; e Regio Decreto 13 ottobre 18 n. 3983.

(3) Ved. Relazione del Ministero delle Finanze (*Atti Uff.*, Camera dei D putati, tornata 1 marzo 1872).

(4) *Atti Uff.*, Camera dei Deputati, tornata 21 marzo 1868.

manato alcune disposizioni per facilitarli, e così aveva disposto (1) he nel calcolo della percorrenza chilometrica si tenesse solo conto el numero effettivo di chilometri percorsi nell'anno, riunendo le razioni di chilometro nel computo generale, anzichè calcolare ome un chilometro intiero le frazioni che risultavano per ogni orsa, come avrebbe prescritto a rigore di termine l' art. 61 del itato regolamento, la quale prescrizione era però assai gravosa, assime per le società di *omnibus* che fanno servizio nell'interno elle città, e ne possedono un certo numero che eseguiscono molte orse giornaliere per ciascuno.

Altro criterio per la distribuzione della tassa sulle vetture pubbliche di prima categoria, era il numero dei posti; ma, appliata in modo assoluto, avrebbe avuto per risultato di far pagare ome se in ogni corsa tutti i posti fossero sempre occupati, la ual cosa in realtà non sempre avviene. Per correggere quest'altra ravezza, si adottò per base dell'accertamento che fosse computato ello stabilire la tassa solo il terzo dei posti, di cui ogni vettura ra capace.

Tutte queste facilitazioni però si applicavano solo quando si tratasse di tassa convenuta per abbuonamento, ma non si estendevano gli altri casi, in numero assai maggiore, in cui la tassa si paava in base ai criteri generali stabiliti dalla legge, e a rigor di ariffa.

Le cose procedettero così fino al 1869, e la riscossione della assa rimase sempre sospesa, anzi dovette sospendersi anche per a tassa sulle vetture di seconda categoria, attesi i reclami ognora rescenti degli interessati (2).

Essendo necessario di far cessare questo stato di cose, e di riolvere in qualche modo la quistione, con provvedimenti emanati revio il voto del Consiglio di Stato (3), si estesero le disposizioni ià adottate per le tasse d' abbuonamento a quelle dovute per gli *mnibus* che fanno servizio nell' interno della città, con effetto nche per gli anni 1867 e 1868 e 1869 (il cui cumulo altrimenti arebbe riuscito troppo gravoso); e fu anche stabilito che i pagaenti si potessero fare in rate bimestrali a cominciare dal 31 agoto 1869, fino a tutto l'anno 1870, con che la tassa dell'anno 1870 sse pagata alle scadenze normali fissate dal regolamento (4).

Nello scopo però di regolare in modo definitivo la quistione della assa sulle vetture pubbliche, fu proposto un progetto di modifi-

(1) Circ. min., 26 agosto 1867, n. 416.
(2) Relaz. del Ministro delle Finanze cit.
(3) Circ. min., 31 maggio 1869.
(4) Circ. 19 luglio 1869.

cazione dell'art. 5 del decreto legislativo 28 giugno 1866, second
il quale (1) dovevano essere considerate come di prima categori
le sole vetture contenenti più di cinque posti, oltre il conduttor
e facenti servizio a periodi fissi e con destinazioni determinate, a
prezzo di 30 o più centesimi per ogni posto, e per ciascuna cors
fra i due punti estremi della percorrenza; e le altre vetture dell
stesso genere, ma per le quali il prezzo d'ogni posto e d'ogni cors
fosse minore di 30 centesimi, dovevano essere classificate nella se
conda categoria, come tutte le altre vetture da nolo e da piazz

Quel progetto però non andò in discussione, poichè si pens
subito dopo a regolare diversamente la materia con far cessio
ai Comuni della tassa sulle vetture pubbliche, insieme a quell
sulle vetture private e sui domestici: proposta che divenne prest
un fatto compiuto coll'approvazione della legge 11 agosto 1870 cl
è tuttora regolatrice della materia.

369. Nell'applicazione della legge del 1866 si agitarono no
poche questioni, tra le più importanti delle quali annoveriamo
seguenti (2), indicando anche come furono risolute.

Si discusse se, e a quale tassa dovessero andare soggetti i car
destinati a trasportare, mediante mercede, ora merci, ed ora pe
sone, e quasi sempre le une e le altre, ed aventi a tal fine s
dili raccomandati a coregge o simili, in luogo di molle, ma co
tenenti appena cinque persone.

Questo dubbio fu risolto nel senso che i veicoli del genere sui
dicato, non essendo esclusivamente destinati al trasporto di merc
non potevano essere annoverati fra le vetture di seconda categori

Si domandò ancora se, attesa la natura della tassa, la qua
colpiva i contribuenti in ragione del possesso dei veicoli, dov
vano i possessori di più vetture, ma con numero di cavalli insu
ficiente ad usarle tutte contemporaneamente, essere soggetti al
tassa per tutte le vetture, o solo per quelle di cui potevano se
virsi: — e fu deciso che dovevasi pagare l'imposta per tutte.

Secondo la citata legge del 1866, la tariffa variava a second
dell'importanza dei Comuni, desunta dalla loro popolazione. D
cise la giurisprudenza che per la liquidazione della tassa doves
aversi riguardo non alla popolazione complessiva, ma semplic
mente alla popolazione agglomerata.

E basti di ciò.

370. Le indicate tasse cessarono di appartenere allo Stat
come si disse, nel 1870: e passarono a rimpinguare l'esausto atti
dei bilanci comunali, colla stessa legge, che accordava ai Comu

---

(1) *Atti Uff.*, Camera dei Deputati, tornata 11 marzo 1870.
(2) Relaz. minist. cit.

l'altra tassa governativa sulle licenze e la nuova imposta di esercizio o rivendita di qualunque merce.

E quanto alla tassa sulle vetture pubbliche, non solo ne fu ceduta ai Comuni la riscossione per gli anni avvenire, ma furono ancora agli stessi attribuiti tutti gli arretrati della medesima per gli anni 1867, 1868, 1869 e 1870, ordinando versarsi alle loro casse le somme che lo Stato aveva riscosse, dedotte le spese di percezione.

In esecuzione di quest'ultimo provvedimento fu promulgato un decreto reale (1), seguìto da un'istruzione, in data del 10 gennaio

---

(1) Fu viva l'opposizione che queste tasse e specialmente quella sulle vetture pubbliche, ebbero ad incontrare, come viva era stata l'opposizione che alla stessa era toccata, quando appena quattro anni prima era stata inclusa nei provvedimenti finanziari a favore dello Stato.

Contro la tassa sulle vetture pubbliche si era fin da principio schierato l'on. Minervini.

« Questa legge di provvedimenti finanziari sembra che ci riduca a contemplare una galleria di antichità del *medio evo*, perchè ci sono in essa quanti principii tra loro incerti si siano mai immaginati dai Governi assoluti, e c'è qualche conato di riforma, la quale poi si tronca, e si ritorna all'antico; a quell'antico che l'esperienza, la ragione, il progresso hanno condannato.

« A proposito di questa tassa, rammenterò alla Camera, che nel 1791 si gridò nell'assemblea contro leggi siffatte, impugnando il principio che il diritto al lavoro fosse una *regalìa*, e proclamando invece essere un diritto nazionale del cittadino: volere tassare il lavoro, è contrario alla libertà, dovete chiedere le patenti a quelli che non lavorano, dicevano bene molti membri di quest'assemblea.

« Si vuole dalla Commissione imporre la tassa sulle vetture pubbliche; ma se voi avete colla tassa sulla ricchezza mobile dichiarato che qualunque industria che ha bisogno delle forze vive e delle forze meccaniche e che abbia bisogno dell'opera dell'uomo e del capitale debba pagare, e la avete tassata, come ponete questa seconda tassa? »

(*Att. Uff.*, Camera dei deputati, tornate 8 maggio e 6 giugno 1866, vol. III, pag. 2474 e seguenti).

E analoghe censure aveva mosso all'imposta sulle vetture pubbliche nella discussione della stessa legge l'on. Cancellieri: « Il titolo per il quale la Commissione determinavasi a creare questa imposta, era la considerazione che essendosi tassata, secondo le sue idee, la proprietà fondiaria, la ricchezza mobile, ed essendosi aumentato il sale, ed anche imposto tariffe sulle dogane, sui generi di consumo, la convenienza politica richiedeva di tassare anche il lusso. Ora io faccio osservare alla Camera che questa considerazione non si regge in fatto, perchè con quest'imposta, anzichè tassarsi il lusso, si verrebbe a tassare una delle più miserabili industrie del paese, quale è quella dell'esercizio delle vetture pubbliche. Quest'industria, è già stata tassata per legge colla ricchezza mobile; essa inoltre è soggetta ad una tassa per la Camera di commercio, ed è colpita anche dalla legge sul bollo, dovendo i fogli di via delle vetture pubbliche essere scritti in carta bollata. Dopo tutto questo, mentre si vorrebbe presentare la proposta di un' imposta sulle vetture come una legge suntuaria, si viene ancora ad imporre sugli esercenti delle vetture pubbliche una quarta imposta. — Ora io non credo che economicamente l'esercizio di una sola industria possa essere colpito da differenti tasse. Se gli esercenti l'industria delle pubbliche vetture sono soggetti all' imposta di ricchezza mobile, ed alla tassa per le Camere di commercio, e debbono inoltre pagare il bollo per i fogli di via, perchè dovranno ancora essere sottoposti ad un'altra tassa speciale? » — (*Att. Uff.*, loc. cit).

1871, nella quale furono inserte le norme a seguirsi per non arrecare danno nè allo Stato, nè ai Comuni, nella rispettiva liquidazione.
Nel successivo anno 1871 fu poi pubblicato il regolamento governativo (1) colle norme speciali per l'applicazione delle nuove tasse concedute ai Comuni.

371. Può giovare avere presenti le considerazioni, che determinarono il Parlamento a mettere a profitto dei Comuni queste antiche imposte governative, quali vennero formulate dalla Commissione che elaborò il relativo progetto di legge (2).

« Gli articoli 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 e 9 del progetto concedono ai Comuni la facoltà di stabilire un'imposta sulle vetture pubbliche e private e sui domestici. L'art. 11, abrogando poi il decreto legislativo 28 giugno 1866, n. 3022, toglie l'obbligo al Governo di riscuotere questa stessa tassa, che è ora imposta a benefizio dello erario nazionale.

« Coteste disposizioni sottraggono dal bilancio dell'entrata una somma nominale di 2,800,000 lire, la quale si riduce, forse in fatto, ad una cifra piuttosto esigua.

« Epperò la vostra Commissione ha pensato che i Municipi potranno più utilmente sperimentare queste tasse, che, per l'indole propria, stanno assai meglio nelle loro mani. I Municipi conoscono più da vicino il contribuente e più facilmente possono trovar modo di non farlo sfuggire all'imposta.

« Si osservò inoltre che alla tenuità del prodotto avutone ha contribuito, e non poco, la rigorosa unità delle tariffe e dei metodi, coi quali l'imposta fu applicata. Uguaglianza cotesta, la quale, pur essendo necessaria in una tassa governativa, doveva produrre, come ha prodotto, conseguenze tali, che non hanno permesso all'erario di realizzare le previsioni, non troppo esagerate, del prodotto di cotesta tassa ».

372. Diverse in molte parti sono le norme regolatrici delle tre tasse comunali: per tutte e tre, però, fu permesso ai Comuni di stabilire regolamenti locali per provvedere alle speciali esigenze.
L'art. 12 infatti dispone che un decreto reale, sentito il Consiglio di Stato, dovrà prestabilire le norme, alle quali dovranno conformarsi i regolamenti comunali per l'applicazione della tassa sugli esercizi, sulle rivendite, sulle vetture e sui domestici, e che codesti regolamenti debbano essere approvati dalle Deputazioni provinciali.

(1) R. Decreto 11 dicembre 1870, n. 6116.

(2) Relazione della Commissione composta dei Deputati Maurogonato, Minghetti, Peruzzi, Fenzi, Spaventa, D'Amico, Martinelli, Ara, Dina, Finzi, De Blasis, Di Rudinì, Nervo e Chiaves, relatore, presentata nella tornata del 2 maggio 1870 sui provvedimenti finanziari (*Att. Uff.*, Camera dei Deputati, ann. 1870, vol. II, pag. 1424 e seg.)

Con ciò si ritornava all'antico sistema, stabilito dalla legge comunale (1); che alla Commissione del 1870 parve il più idoneo e conveniente.

« Quando fu concessa ai Comuni la facoltà di stabilire la tassa di famiglia o di fuocatico e la tassa sul bestiame, fu detto, all'art. 8 della legge 26 luglio 1868, n. 4513, che i regolamenti per l'applicazione di queste tasse dovessero, per ciascuna Provincia, essere deliberati dalle Deputazioni provinciali ed approvati con decreto reale, sentito il Consiglio di Stato.

« La Commissione ha stimato che questo precedente non meriti di essere seguìto. Essa crede che bisogna attenersi, per quanto è possibile, a quel che fu sancito dalla legge comunale e provinciale.

« Fu ritenuto infatti, che trasferendo alle Deputazioni provinciali il diritto di fare i regolamenti, ed al Ministero, inteso il Consiglio di Stato, quello di approvare, vengono a spostarsi le competenze, e si dà alle Deputazioni provinciali un potere non consentito dallo spirito della legge comunale. Egli è certo indispensabile che in una materia così delicata, come è quella dei tributi, e segnatamente dei tributi diretti, abbiano ad esservi i regolamenti generali, di cui fa cenno la legge comunale. Ed è perciò che l'art. 10 del progetto di legge, intorno al quale ora si riferisce, vuole che questi regolamenti si facciano, ma non vuole che si stabiliscano nuovi vincoli simili a quelli che furono stabiliti dalla legge del 26 luglio 1868, n. 4513 » (2).

373. Le tasse sulle vetture pubbliche, sulle private e sui domestici sono, di regola, facoltative; ma possono essere rese, per eccezione, obbligatorie, quando si tratti di eccedere il limite normale della sovrimposta fondiaria (3).

Fu già stabilito che le tre tasse sono affatto distinte, per quanto unite quasi in un'unica formola. Da ciò consegue che i Comuni possono usare della facoltà loro concessa, imponendo tutte od alcuna delle tasse.

Quando i Comuni intendono soltanto di procurarsi un nuovo introito coll'attuazione della tassa sulle vetture, possono stabilire la tassa stessa solamente sulle vetture private e non anche sulle pubbliche.

Tale regola non è peraltro da applicarsi in modo assoluto anche allorquando i Comuni stabiliscono la tassa sulle vetture, unicamente allo scopo di ottenere l'autorizzazione ad eccedere il limite legale della sovrimposta (4).

---

(1) Art. 118, legge 20 marzo 1865, all. A.
(2) Relaz. della Commissione (*Atti Uff.*, Cam. Dep., anno 1870, II, 1424)
(3) Art. 15, legge 11 agosto 1870, all. O. Art. 3, legge 14 giugno 1874.
(4) Pareri del Cons. di Stato, 1 e 7 dicembre 1871 (*Riv. Amm.*, XXIV, 933).

CAPO II.

Oggetto speciale dell'imposta — Norme per la determinazione dei luoghi in cui è dovuta — Sua applicazione.

374. *La tassa sulle vetture pubbliche nella legge 11 agosto 1870. — Proposte di abolizione nel progetto di legge del 1876.*
375. *Natura ed obbiettivo della tassa.*
376. *Definizione delle vetture pubbliche.*
377. *Veicoli rotabili — e quali siano.*
378. *Destinati al trasporto delle persone.* Quid juris *quando servono cumulativamente al trasporto di merci e persone.*
379. *Veicoli a servizio del pubblico dietro mercede — Esenzione a favore dei veicoli in servizio sui binari delle ferrovie.*
380. *Potranno ritenersi esenti i* tramways?
381. *Esenzione a favore dei veicoli a servizio dello Stato. Le* messaggerie postali.
382. *Se possano essere soggetti a tassa i carri funebri.*
383. *Possono essere considerate, agli effetti della tassa, come vetture pubbliche le gondole?*
384. Segue.
385. *Esenzione a favore degli esercenti di stabilimenti pubblici che tengono servizio di vetture pel trasporto degli avventori agli stabilimenti suddetti.*
386. *Quale è il luogo dove la tassa è dovuta.*
387. *Che deve intendersi per* sede principale del servizio.
388. *Caso di imprese di vetture che hanno la* sede principale *all'estero, ed esercitano nello Stato.*
389. *Conflitto tra più Comuni pretendenti all'imposizione della tassa sulla stessa vettura. Competenza speciale della Deputazione provinciale e del Ministero.*
390. *Distribuzione della tassa per categorie.*
391. *Non è permesso distribuirle rigorosamente in proporzione al numero dei posti o alla percorrenza chilometrica.*
392. *Norme per le dichiarazioni dei contribuenti — Penalità ai contravventori.*
393. *La tassa sulle vetture pubbliche conceduta ai Comuni non ha modificate le attribuzioni spettanti all' autorità politica.*
394. *Attribuzioni dell' autorità comunale.*

374. La tassa comunale sulle vetture istituita colla legge 11 agosto 1870 fu conservata nel progetto di riforma dei tributi locali del 1876, ma appunto perchè fu considerata esclusivamente come imposta sulla spesa, fu limitata alle vetture private, esentandone espressamente le pubbliche.

« Quanto alla tassa sulle vetture, se non fu soppressa, ricevette una notevole amputazione, perocchè se ne sono esonerate le vet-

ure pubbliche. La tassa sulle vetture private è d'indole suntuaria, colpisce il lusso come sintomo di ricchezza, e può aver quella giustificazione che si addice per simili tasse, cioè di servire come correttivo alle imposte proporzionali sul reddito, e ai dazi di consumo che pesano vieppiù sui meno abbienti. La tassa sulle vetture pubbliche invece è di esercizio, se si ha riguardo al solo fatto di tenere la vettura; colpisce il reddito, se viene ragguagliata al numero dei posti, alla percorrenza e all'importanza del traffico, come appunto prescrivono le disposizioni vigenti. Essa sarebbe in ogni caso una vera duplicazione della tassa sugli esercizi e sulle rivendite se venissero dai Comuni applicate simultaneamente entrambe, sola, diverrebbe una tassa speciale che non avrebbe alcuna ragione d'essere, secondo i principii di giustizia distributiva. Del resto, se difficoltà non lievi presentò questa tassa allorchè era stabilita a favore dello Stato, e sollevò così forti reclami e così vive proteste degli esercenti, che la quistione fu anche portata nelle aule parlamentari, ben più gravi inconvenienti incontra nella sua applicazione, ora che è divenuta comunale, specialmente per le vetture che fanno un servizio da un Comune ad un altro, e per le barche destinate al piccolo cabotaggio. La tassa deve essere pagata nel Comune donde partono, o in quello a cui si dirigono, o nell'uno e nell'altro, e di più in tutti i Comuni intermedi ove si fermano? quante contestazioni non facili a risolversi tra contribuenti e Comuni per la imponibilità, tra Comuni e Comuni per la competenza a riscuotere la tassa! Per tutti questi motivi la Commissione ha inserito nel Progetto un articolo con cui viene abolita la tassa sulle vetture pubbliche » (1).

E veramente sono meritate le censure fatte alla tassa sulle vetture pubbliche, specialmente se ridotta a tributo locale.

Per quanto però poco favore abbia incontrato nei Comuni, essa rappresenta ancora oggidì uno dei multiformi cespiti d'imposta ad essa riservati: e brevemente ne passeremo in rassegna i caratteri e le norme fondamentali, in base alla legge costitutiva dell'imposta stessa, che è tuttora quella delli 11 agosto 1870.

375. La legge parla complessivamente « di una tassa sulle vetture pubbliche e private » ; ma gravissima è la differenza dei due tributi: poichè non sono soltanto distinti, ma anche diversi per la loro natura e pel loro obbiettivo. La tassa sulle vetture private è una tassa suntuaria, come quella sui domestici, colpisce la spesa come un segno dell'agiatezza e in ragione della medesima: quella sulle vetture pubbliche è invece piuttosto una tassa di esercizio limitata ad una sola professione, e non colpisce una spesa,

(1) Relaz. della Commissione, IV, p. 32.

pende dagli storni di fondi da uno ad altro articolo, da una l altra categoria di spesa; tuttavia, ove mancasse loro il mezzo, i rivolgeranno al Sindaco, il quale provvederà perchè sieno lo somministrate le memorie ed i titoli opportuni, vale a dire i ve-bali, in forza dei quali furono votati e divennero esecutivi siffa i storni a norma degli articoli 87, n. 10 e 93, n. 3 della legge su-citata; imperocchè, a senso dell'altro art. 124 della legge istess gli esattori o tesorieri non possono ugualmente pagare i mand eccedenti il fondo bilanciato, a meno che risulti dalle carte anne-sevi che un corrispondente aumento sia stato autorizzato sull'a-ticolo cui si riferisce la spesa, o si tratti di mandati spediti d'u-fizio dalla Deputazione provinciale a termini dell'art. 142 del legge 20 marzo 1865, dei quali non potrà rifiutarsi il pagament quand'anche non esista fondo apposito stanziato sul bilancio, d vendo in questo caso farsi un tale pagamento con fondi materia di cassa, salva la successiva regolarizzazione dei mandati medesir per cura del Municipio.

7° Forse occorrerà pure ai contabili qualche comunicazior di documenti per ciò che riflette le categorie 6ª dell'articolo 1 2ª del titolo 2° dell'entrata, e 10ª tanto del primo che del secon titolo dell'uscita, tutte riferibili alle contabilità speciali, nel qu caso si rivolgeranno egualmente al Sindaco. Frattanto sarà oppo tuno, intorno a queste quattro categorie, di rammentare tanto contabili, quanto ai consiglieri comunali, le avvertenze contenu nelle note istruttive sui bilanci comunali in data 25 agosto 186 di questo Ministero, e specialmente quelle di cui a pag. 10 e 11 categoria 6ª, ed a pag. 19 e 20, cat. 10ª, tenendo per base che l norme quivi indicate sui bilanci, debbonsi pure estendere a' cont avuto riguardo alla diversa indole di questi due documenti.

§ 11. Se a vece di un fondo di cassa (art. 1° dell'entrata) risul tasse dal conto finanziario precedente una deficienza, si lascierann vuote tutte le colonne riferibili a tale articolo, e ne sarà fatt cenno, per cura del Consiglio comunale, in quella delle osserva zioni. Il contabile non potrà per altro darsene scaricamento su conto che rende, poichè la medesima dovette essere imposta nell parte 2ª del bilancio corrente, e se nol fu, dovrà stanziarsi a su tempo in quello dell'anno successivo, onde se ne possa poi spedir il mandato di discarico all'esattore o tesoriere e comprenderlo all fine dell'esercizio nel conto relativo.

§ 12. Nelle località dove la riscossione ed il pagamento dei tri buti diretti dovuti allo Stato sono a carico dei rispettivi Municipi e vi si provvede in via di appalto od altrimenti, il conto consun-tivo comunale dovrà anche comprendere siffatti tributi in entrat alla categoria 5ª (tasse diverse) ed in uscita alla categoria 9ª,

titolo 1° (spese diverse) e dovrà essere giustificato, quanto al primo, dai quinternetti, ossia ruoli originali di esazione, quanto al secondo, dalle quitanze dei versamenti fatti dal contabile nella tesoreria dello Stato in conto dei suddetti tributi, e dalla liquidazione debitamente risoluta ed approvata dall'aggio di riscossione spettante al contabile.

L'ammontare di questi tributi da portarsi, come sovra, in entrata, sarà indicato distintamente per ognuno di essi, inclusovi il relativo aggio d'esazione, e dovrà corrispondere esattamente a quello dei ruoli, ed essere compreso per intiero fra le somme incassate, sia riscosso o non, a meno che le condizioni particolari dell'appalto o dell'atto di nomina dell'esattore disponessero diversamente. Nell'uscita poi si porterà la sola porzione di detti tributi spettanti allo Stato, ed in articolo a parte, da descriversi nella categoria 2ª del titolo 1°, l'aggio d'esazione per la totalità degli stessi.

§ 13. Negli altri luoghi, cioè dove la riscossione dei tributi diretti non è a carico dei Comuni, si descriverà nell'entrata alla categoria 5ª il solo prodotto delle sovrimposte fattesi dai suddetti tributi per supplire alla insufficienza dei redditi comunitativi, e alla categoria 2ª della uscita il relativo aggio di esazione (1).

§ 14. Se l'ammontare dei tributi diretti dovuti allo Stato non fosse stato compreso nell'attivo e passivo del bilancio, si lascierà in bilancio la colonna 6ª tanto dell'entrata che dell'uscita, ma si inscriverà il suddetto ammontare alle colonne 7, 11 e 12 dell'entrata ed in uscita alle colonne 11, 13 e 17; spiegando in quella delle osservazioni la ragione di siffatta anomalia; e della maggiore entrata o spesa nuova che ne conseguono.

§ 15. L'inclusione generica del montare dei tributi diretti nell'entrata e uscita dei conti comunali non dispensa gli esattori dal renderne quegli altri conti più particolarizzati, a cui, in forza degli speciali regolamenti tuttora vigenti in alcune Provincie dello Stato, ovvero dei rispettivi contratti d'appalto o di nomina, fossero tenuti o venissero loro prescritti.

§ 16. La colonna delle osservazioni è riservata unicamente pel Consiglio comunale, il quale vi inscriverà tutte quelle dichiarazioni e schiarimenti che scorgerà necessari; l'esattore si asterrà perciò dal farvi qualsiasi scritturazione.

Invece esso, dopo il quadro dimostrativo delle contabilità speciali che deve essere intieramente riempiuto dal Consiglio comunale, renderà ragione, per quanto può essere a sua conoscenza,

---

(1) Queste istruzioni vogliono però essere messe in relazione colla legge 20 aprile 1871 che unificò col sistema degli *Esattori comunali* la materia della riscossione delle imposte.

lato; ma vere ferrovie non sono: nè a queste può avere inteso d riferirsi il regolamento. Invece, appunto perchè rappresentano ser vizi strettamente *locali*, sono perfettamente atti a subire quell'ag gravio, cui, per ben diverse considerazioni, la legge ha sottratt le ferrovie vere e proprie.

Nè questo concetto, di volere cioè tenere distinte le ferrovie ver e proprie da quelle improprie, è nuovo in giurisprudenza: ma f già, in altro ordine di idee, affermato da alcune delle nostre Suprem Corti (1): e quelle decisioni ci paiono qui perfettamente invocabil E le considerazioni svolte per l'esenzione delle grandi ferrovi dello Stato, di questo grande « servizio pubblico, » non solo no militano a favore del servizio, affatto locale, che rendono i det tramways, ma anzi, *a contrario*, forniscono i migliori argomen a favore della tesi dell'imponibilità.

381. Il regolamento, con espressione generica, esonera, com si disse, i veicoli in servizio dello Stato (2): ed in esplicazione tale formola aggiunge che devono ritenersi esenti « quelle vettur per le quali sia pattuita esenzione da ogni tassa pel loro eserc zio, o l'onere della tassa sia per ricadere sull'Amministrazione del RR. Poste » (3).

L'esenzione era dettata a beneficio specialmente delle antic *messaggerie postali*, che, quando men fitta era la rete ferroviari che avvolge il nostro paese, rappresentavano un importante serviz pubblico: ma evidentemente doveva essere limitata a quei veico che *esclusivamente* vi erano destinati.

E rettamente interpretò il regolamento il Consiglio di Stato, n gando l'esenzione dalla tassa nel caso di veicoli, che fanno co temporaneamente il servizio postale e il trasporto di passeggier

« Per l'art. 12 del R. Decreto 28 giugno 1866, osservò il Co siglio di Stato, erano dichiarati esenti dalla tassa i veicoli des nati esclusivamente al trasporto delle merci, e, per l'art. 19 d regolamento del 24 dicembre 1870, i veicoli, coi quali, per merce si trasportano persone, anche promiscuamente con merci, si han per vetture pubbliche.

« Ora, di fronte a una tassa, che colpisce il trasporto delle pe sone, anche fatto promiscuamente con merci, non sembrerebbe vero possano le messaggerie allegare il trasporto che fanno de lettere per sottrarsi dalla tassa, quando con le lettere pure fan il trasporto dei viaggiatori.

« Se col trasporto delle lettere le messaggerie rendono un servi

---

(1) Cass. Napoli.
(2) Art. 19 R. Decr. 24 dic. 1870.
(3) Art. 21 R. Decr. cit.

lo Stato, che pure lo paga, non può dirsi che i loro veicoli sieno
ı servizio dello Stato, postochè le messaggerie ne usano anche
trasporti delle persone, e come di cosa di loro proprietà; e la
ssa, andando a colpire, come non può altro colpire, che il tras-
orto dei passeggieri, non può ricadere sull'Amministrazione delle
oste, per conto della quale i passeggeri non si trasportano, donde
on sembra di potersi applicare l'esenzione coll'art. 21 del rego-
mento impartita pel solo caso che la tassa sia per ricadere sulla
mministrazione delle RR. Poste » (1).

382. Stabilito che vetture pubbliche sono i « veicoli rotabili
estinati al trasporto di persone », si domandò se potessero essere
oggetti alla tassa i carri destinati al trasporto dei cadaveri.

Sul proposto quesito: « se debbono sottostare alla tassa delle
etture pubbliche i carri funebri » il Consiglio di Stato rispose:

« Che l'art. 19 del regolamento definisce la vettura pubblica,
eicolo a ruote di qualsiasi forma o dimensione, col quale, mediante
nercede, si trasportino persone anche promiscuamente con merci;

« Che questa definizione, nella sua generalità, intende a sotto-
orre alla tassa qualunque veicolo disposto al trasporto delle persone;

« Che se metafisicamente il cadavere non è persona, lo è mate-
almente, e tanto basta per applicare al carro funebre la defini-
one della vettura, chè della persona fatta cadavere sostiene e
asporta il peso;

« Che se la tassa non ricadrà sul morto, ricadrà sulla eredità,
iuttostochè sull'esercente, d'onde il titolo e la ragione d'imporla
icorrono egualmente;

« È perciò di parere che il carro funebre vada soggetto alla tassa
ella vettura pubblica » (2).

383 Quando si discusse la legge sulla tassa di vetture e do-
nestici, e precisamente nella discussione delle varie disposizioni
roposte a riguardo delle vetture private, l'on. Mellana rivolgeva
lla Commissione un'osservazione ben giusta. — « Mi pare, egli
iceva, che vi siano altri mezzi di trasporto e di lusso, che cor-
ispondono alle vetture, le portantine, per esempio, le gondole, le
uali servono come le vetture. Io proporrei che dovessero concor-
ere egualmente a pagare la tassa *tutti quelli, che, con un mezzo
ualunque eccezionale di trasporto, indicano una ricchezza
uperiore a quella della generalità dei cittadini* » (3).

L'on. Chiaves, relatore del progetto, accettò di buon grado una
ggiunta in questo senso formolata dall'on. Mellana stesso: « Le

---

(1) Cons. di Stato 28 agosto 1872 (*Riv. Amm.*, ann. 1873, p. 141, 142).
(2) Cons. di Stato, 1 settembre 1871 (*Riv. Amm.*, anno 1870, p. 828).
(3) *Atti Uff.*, Cam. Dep., tornata 9 luglio 1870, p. 2300.

gondole e le barche di lusso sono parificate alle vetture » (1):
che approvata, passò nella legge come capoverso unico dell'arti
colo 5, nel quale si accenna ad una maggiore tassa imponibil
sulle vetture di lusso o fregiate da stemmi.

Il regolamento però esplicava un tale emendamento, dichiarand
addirittura: « Le barche e le gondole sono, agli effetti della pr
sente tassa, trattate come le vetture, sieno pubbliche, sieno privat
e di lusso » (2).

384. Dopo ciò dovrà ritenersi che, non solo le gondole e barch
private, ma anche quelle pubbliche siano soggette a una tassa,
soltanto le prime? Il regolamento si mantenne nei limiti della legg
o piuttosto non li eccedette manifestamente?

« A proposito di detta questione, fu detto, devesi osservare ch
di fronte alla chiara e precisa applicazione, data dall'art. 28 d
regolamento approvato con decreto reale 24 dicembre 1870, all
anzidetta disposizione legislativa, non può cadere dubbio che l
barche e gondole, pubbliche o private, siano di uso comune oppur
di lusso, le quali servono al trasporto di persone o merci, son
parificate alle vetture e soggette alla tassa stabilita dall'art. 3 dell
stessa legge.

« Infatti non potrebbesi ammettere che la disposizione contr
versa del detto art. 28 ecceda il disposto della legge, senza d
pari supporre la creazione di un privilegio a favore delle barch
e gondole in genere non di lusso, che non poteva essere nell'inte
zione del legislatore, quando concedeva ai Comuni la facoltà
valersi della tassa sulle vetture come nuovo cespite d'entrata.

« E sebbene nel laconismo dell'art. 5 della legge sovracitata pos
sorgere il dubbio che l'esplicita disposizione del regolamento ecced
il dettato della legge, tuttavia, se più che alle parole, si riguard
allo spirito della legge, ogni dubbio di leggieri scompare.

« Giova infatti notare che la determinazione della tassa e la d
finizione degli enti e della materia tassabile, sono date con fo
mola generale negli art. 3 e 4 della legge, mentre l'art. 5 contien
puramente una regola per la eventuale graduazione della tass
avuto riguardo *ai fregi e agli stemmi* per le vetture *di lusso*
per le gondole o barche, onde l'essere questo designato solamen
nell'art. 5 coll'appellativo *di lusso,* non esclude punto che fosse
già comprese fra i veicoli tassabili a senso dei due preceden
articoli » (3).

(1) *Atti Uff.*, Cam. Dep., tornata 9 luglio 1870, p. 2300.

(2) Art. 28, regio decreto 24 dicembre 1870.

(3) Direz. gen. delle imposte dirette al Prefetto di Genova, 26 maggio 187
(*Riv. Amm.*, ann. 1871, p. 593).
— E dalla stessa Direzione generale si andò anche più in là, come risul

Si vorrebbe in sostanza stabilire che la menzione delle gondole e barche come materia tassabile è compresa negli art. 3 e 4 della legge 11 agosto 1870, all. O; e che l'art. 5 non contenga che norme di tassazione maggiore per le vetture e barche fregiate di stemmi, o di lusso.

Ma gli art. 3 e 4 non parlano punto di gondole e barche, bensì esclusivamente di *vetture* pubbliche e *private:* e soltanto, sotto l'art. 5, dopo aver fissato le norme per tassare di più le vetture private di lusso, nel successivo alinea, e quindi sotto questo solo rapporto, per la prima volta la legge parla di gondole e barche in relazione alla categoria delle vetture private.

Del resto non solo non è inclusa nella definizione della vettura pubblica la categoria delle gondole, ma vi è esclusa colla definizione data dallo stesso regolamento « *veicoli con ruote* » (1); all'opposto di quanto avviene per la definizione data delle vetture private, la quale coll'ampia frase « *veicoli destinati al trasporto delle persone* » (2), contiene in germe quella categoria speciale di trasporti, che fu solo in rapporto alle vetture private precisata nel citato art. 5.

Quanto poi allo spirito della legge, esso risulta troppo evidentemente dal tenore della dichiarazione di chi fece la proposta dell'alinea all'art. 5, perchè sia il caso di spendere su ciò altre parole.

Nè si dica che con questo si viene a creare una diversa condizione a danno della finanza di quei Comuni ove l'uso della gondola è una necessità : è anzi appunto per questo che più si raccomanda l'eccezione. Dove si può andare in vettura, si può anche andare pedoni e senza bisogno di mezzi di trasporto che al legislatore sembrarono rappresentare in sè qualcosa di superfluo, da potere essere obbiettivo di una tassa; ma dove si richiede una barca, una gondola, non si può provvedere diversamente, e la spesa perde qualunque carattere di voluttuario per conservare puramente quello della necessità.

---

la una sua Relazione del 1873, con cui si fece addirittura della *tassa sulle etture* una strana foggia di *tassa sui trasporti*.

« Per la nuova concessione fatta ai Comuni di colpire di tassa le barche le gondole, fu promossa la domanda se fra le medesime erano da comrendere le *barche, omnibus, corriere e battelli a vapore*, ecc., che fanno ervizio di trasporto di passeggieri. All'interpellanza fu risposto affermatiamente *per le barche, omnibus, corriere e vaporini*, e negativamente *pei attelli a vapore*, per la considerazione principale che nel battello a vaore con destinazione di viaggi o trasporti in più luoghi, è diverso intrinecamente il soggetto tassabile, come diverso è il suo appellativo e l'uso ui serve ».

Relazione del Direttore generale delle imposte dirette al Ministro delle inanze — (*Atti Uff.*, Camera dei Deputati, tornata 6 febbraio 1873).

(1) Art. 19, R. Decreto, 24 dicembre 1870.

(2) Art. 22, R. Decr. cit.

« Delle vetture private, fu detto molto giustamente, è faci poter fare a meno, ma non è possibile far senza delle barche gondole, siano queste nei porti, nei laghi o nelle lagune di V nezia » (1).

385. Che dovrà dirsi in ordine alle vetture adoperate da esercenti di alberghi o altri stabilimenti pubblici pel servizio trasporto degli avventori dalle stazioni delle ferrovie, dei port dei laghi ai loro esercizi? Dovrà dirsi che tali vetture siano pu bliche e tassabili di conseguenza?

A rigor di principio parrebbe non potersi di ciò dubitare, rit nuto che tali veicoli, per quanto in un modo ad essi special prestano un servizio pubblico, retribuito con mercede (la qua quand' anco non richiesta o data distintamente, si paga in og modo complessivamente colle altre spese) e costituiscono non u spesa voluttuaria, ma sono conseguenze d'un esercizio industrial — Tuttavia non si potrebbe senza evidente ingiustizia comprende tali veicoli tra le vetture pubbliche, essendo già espressamen contemplate nel regolamento sotto le classi delle private (2).

In un solo caso potrebbero essere cotesti esercenti soggetti al tassa di cui ci occupiamo, quando cioè contemporaneamente fac sero esercizio di noleggiatori di cavalli e vetture (3).

386. La tassa sulle vetture pubbliche non può essere dovu che in un luogo solo: ciò doveva stabilirsi in modo esplicito, p evitare che solo pel fatto della percorrenza in luoghi diversi, u stessa vettura potesse venire diverse volte colpita dall'aggravio.

Ecco come al riguardo provvedeva il progetto di legge prese tato nel 1870:

« Art. 6. La tassa sulle vetture pubbliche sarà dovuta nel C mune dove è stabilita la sede principale del servizio; quella su vetture private, nel luogo ove se ne fa l'uso ordinario ».

Quando manchi un criterio per stabilire quale sia la sede pri cipale del servizio delle vetture pubbliche, questa si riterrà nel C mune più popoloso (4).

A questo articolo furono presentati diversi emendamenti: fra c uno dell' onorevole Casati, il quale propose che il paragrafo d l'articolo 5 fosse sostituito dal seguente: « La tassa sulle vettu pubbliche sarà dovuta al Comune nel quale esse esercitano pri cipalmente il servizio dei passeggieri; quella sulle vetture priva ove se ne fa l'uso ordinario ».

---

(1) Aliberti, nella *Riv. Amm.*, ann. 1871, pag. 393.
(2) Ved. *Le imposte comunali*, tit. IX, cap. II.
(3) Art. 25, R. Decreto 24 dicembre 1870, n. 6137.
(4) *Atti Uff.*, Camera dei Deputati, anno 1870, vol. II, p. 2299.

La Commissione non accettò questo emendamento (1), al quale si oppose l'on. Chiaves, relatore del progetto: e l'articolo stesso passò quasi inalterato nella legge tuttora vigente (2).

E anche questo precedente conferma sempre più ciò che era pur già manifesto per la lettera della legge, vale a dire che l'imposta deve essere rigorosamente *una:* non basta quindi che in un Comune esista un servizio di vetture pubbliche per potersi far luogo all'applicazione del tributo; ma occorre che in quel Comune esista la *sede principale* del servizio stesso.

387. La sede del servizio si ritiene che sia là dove il contribuente ha la gestione della sua industria: e nel caso di concorso di più sedi, sarà preferita, agli effetti della tassa, quella che appare *principale*, ossia quella in cui compie gli atti più importanti della gestione stessa.

È solo quando manchi ogni altro criterio di fatto che la legge supplisce colla presunzione stabilita a favore del Comune più popoloso. Ma sarebbe certamente grave errore il ritenere che nel semplice concorso di due sedi, il Comune più popoloso avesse senza altro diritto di preferenza, senza tener conto dei vari elementi che di per sè soli potessero far constare della preminenza fra le sedi suddette (3).

Questo principio fu affermato molto chiaramente dalla Corte di Appello di Napoli: ed ecco su quali considerazioni accordò nella fattispecie, tra i Comuni di Napoli e di Portici contendentisi reciprocamente il diritto di imporre la tassa su taluni esercenti che avevano attivato un servizio di *omnibus* da un Comune all'altro, la preferenza al secondo Municipio.

« In effetti la matricola che precede alla compilazione dei ruoli, non viene compilata, per lo stesso regolamento municipale della città di Napoli, che riguardo ai possessori delle vetture i quali le mantengano e le adoperino pel perimetro del territorio della città o dei villaggi annessi, e colla indicazione inoltre della strada e numero dei locali in cui le vetture sono tenute; tanto che anche il ruolo, compilato dappoi per la riscossione, è diviso per sezioni, secondo il domicilio dei contribuenti.

« Non è pertanto a torto quindi, che gli esercenti l'industria delle vetture *omnibus*, che fanno il servizio di Portici per Napoli, si sono fatti col loro libello a sostenere non dovuta la tassa addossata loro dal Municipio di Napoli, e si sono opposti ancora alla relativa ingiunzione intimata ai medesimi dalla Ditta Trezza, av-

---

(1) *Atti Uff.*, loc. cit.
(2) Art. 6, legge 11 agosto 1870, all. O, n. 5784.
(3) Cons. di Stato, 4 agosto 1875 (*La legge*, ann. 1876, II, p. 3).

vegnachè è provato dai relativi certificati dell'autorità municipa
di Portici, non solamente il loro domicilio in quel Comune, e
permanenza delle vetture e degli animali nelle rimesse e nei l
cali da ricovero colà esistenti, ma altresì la sede dell' ufficio d
l'amministrazione di così fatta industria. Il Municipio di Napoli p
contrario non ha per nulla dimostrato, ch'essi invece avessero q
la loro sede del servizio o esercizio , mentre volendolo, avreb
pur potuto farlo facilmente, così col ruolo, distinto per sezioni s
condo i rispettivi domicilii, come colla matricola, dove sareb
occorsa la menzione della strada e numero dei locali ove le ve
ture sono tenute.

« Nè per ritenere che la sede principale del servizio è in N
poli, può giovare al Municipio il criterio di che all'articolo 6 del
suddetta legge, ch'esso cioè è Comune più popoloso rimpetto
Portici, non essendo questo che un criterio suppletivo, quan
manchi ogni altro che valga a determinare l'anzidetta sede, e n
riscontro i certificati summentovati della autorità di Portici, olt
alle cose già riferite, parimente attestano che da quel Comu
è la partenza, e che al regolamento di quel Comune son sogge
gli esercenti.

« E d'altra banda non è vero, anche a voler attendere al det
criterio suppletivo, che dal Comune di Napoli è alimentata siffat
industria ; quand' essa servendo esclusivamente al comodo deg
abitanti di Portici, le vetture *omnibus* che vengono di colà, e c
colà ritornano, non sono a Napoli che di transito, nè mante
gonsi, o si adoprano nel perimetro di questa città o dei villagi
annessi » (1).

388. Come conseguenza delle cose già dette, deriva c
quando il possessore della vettura ha soddisfatto l' imposta in
Comune non può più essere tenuto per lo stesso titolo a pagar
altra altrove. È questo un principio eccezionale in materia di t
buti locali, e per cui la tassa dimostra di risentire ancora de
primitiva natura di imposta governativa, che non potè essere m
tata anche colla mutata destinazione, per la necessità stessa de
cose.

Ma che dovrà dirsi quando si tratti di vetture che hanno
sede principale all' estero? Potranno esse esercitare liberamen
sottraendosi completamente a qualunque imposta nel Regno, e v
nendo così messi gli esercenti stranieri in condizioni più favorev
dei nazionali? E dato che si potessero colpire per il loro eserci
nel Regno, quando e dove, e sotto quali condizioni potranno e
sere sottoposte a tassa?

---

(1) App. Napoli, 23 aprile 1875 (*La Legge*, anno 1876, parte II, p. 50

A questi quesiti rispose in modo adeguato il regolamento collo stabilire in via di eccezione: — « Potranno essere soggette a tassa nello Stato le vetture pubbliche aventi sede all' estero, che arrivando nel Regno percorrano una distanza maggiore di un miriametro dalla frontiera.

« La sede del servizio si intenderà stabilita nel Comune, dove ha compimento la corsa nel Regno, e da cui si effettua la partenza per il ritorno all'estero » (1).

Inutile il dire che al riguardo non si può distinguere tra esercenti stranieri e nazionali.

389. Fatta eccezione da questo caso, in cui può verificarsi la doppia e contemporanea imposizione all'estero e nel nostro Stato, sta sempre la regola generale che unica deve essere la tassa.

Anzi la legge ha provveduto a risolvere prontamente le controversie che facilmente possono nascere tra Comune, disponendo che quando due Municipii della stessa Provincia pretendano contemporaneamente il pagamento della tassa sulle vetture per le carrozze che fanno servizio tra i rispettivi Comuni, spetta alla Deputazione provinciale di stabilire a quale dei due debba essere pagata la imposta (2).

È questa un' attribuzione speciale che molto provvidamente la legge affidò alle Deputazioni, la cui pronuncia in via amministrativa è irrevocabile: come ebbe a decidere il Consiglio di Stato, il quale stabilì che non sono ammissibili nello stadio amministrativo ricorsi al Ministero contro le decisioni della Deputazione provinciale, perchè essa, nelle controversie su questa materia, è investita di giurisdizione contenziosa (3).

Il Ministero è competente a conoscere della questione in un unico caso, e cioè quando i due Comuni contendenti dipendano da due Deputazioni diverse, per essere gli stessi compresi nella circoscrizione di due Provincie. In allora provvede con suo decreto il Ministro dell'interno (4).

390. Anche la tassa sulle vetture pubbliche è applicata per categorie, e il regolamento ne designa tre distinte:

a) Vetture che fanno servizio a periodo fisso e destinazione determinata.

b) Vetture con destinazione determinata, ma senza periodo fisso.

c) Ogni altra vettura, sia di rimessa, sia di piazza (5).

---

(1) Art. 22, R. Decr. 24 dicembre 1870.
(2) Art. 7, legge 11 agosto 1870.
(3) Cons. di Stato, 15 aprile 1882 (*Man. degli Amm.*, 1882, p. 220).
(4) Art. 7, legge 11 agosto 1870.
(5) Art. 21 R. Decr. 24 dicembre 1870.

Ben inteso che non è vietato ai Comuni d'aumentare le categori o di restringerle, essendo lasciato tutto ciò espressamente in lor *facoltà*.

Fu invece fissato il limite inderogabile per ciò che riguarda l tariffe: — « Il *maximum* della tassa per ogni vettura non potr eccedere le lire 60 all'anno, qualunque sia il Comune in cui l vetture sono attivate, o la categoria cui appartengono » (1).

391. Furono già notate le gravi lagnanze, che aveva provo cato l'antica tassa sulle vetture pubbliche, a causa del primitiv sistema in forza del quale la tassa variava in ragione della percor renza e del numero dei posti.

A prevenire questi inconvenienti, il regolamento stabilì ancor che « la tassa sulle vetture pubbliche, di categoria *a)*, sarà una ma potrà suddividersi in classi, avuto riguardo al numero dei posti alla percorrenza ed all'importanza del traffico » (2). Dal che risult che la permessa graduazione per classi deve ritenersi come esclu sione del sistema della proporzionalità.

E ciò fu anche esplicitamente riconosciuto dal Consiglio di Stato « La tassa sulle vetture pubbliche, di prima categoria, deve sempr essere determinata in una somma fissa, stabilita preventivament e non già in una somma per ogni posto e per ogni chilometro d percorrenza.

« Ciò si argomenta dal tenore dell'art. 22 del regolamento, ove stabilito che la tassa per queste vetture pubbliche non può ecc dere il *maximum* di lire 60 all'anno per ciascuna: mentre ammet tendosi una tassazione in ragione di posti e di chilometri di percor renza potrebbe succedere che il detto *maximum*, contro l'esplicit disposto del regolamento, fosse superato.

« Gli elementi del numero dei posti e della percorrenza chil metrica debbono rigettarsi, in quanto abbiano tratto alla comm surazione della tassa; e solo è consentito che di essi si tenga ca colo nella determinazione dell'ammontare della tassa, e precisamen come criterio sussidiario » (3).

392 Il regolamento governativo stabilisce le norme per l dichiarazioni da farsi dai contribuenti: e provvede pure al caso esercizi di vetture pubbliche, sorti o cessati pendente l'anno (4 fissa i termini per le opposizioni ai ruoli e dà altre norme analogh

Come sanzione dell'obbligo dei contribuenti, commina un'ammend da lire 2 a lire 50 per le occultazioni od omissioni nelle denunci

---

(1) Art. 22, R. Decr. cit.

(2) Ivi.

(3) Cons. di Stato, 1 settembre 1871 (*Riv. Amm.*, ann. 1871, p. 828).

(4 Art. 30, 31, 32, 33, 35 R. Decr. 24 dicembre 1870, n. 6137.

[nutile il dire che queste devono essere applicate dall' autorità ;ompetente.

In alcuni regolamenti locali si sostituì a quest' ammenda una ;ovratassa; ma fu deciso che ciò esorbitava dalle attribuzioni dei Consigli comunali: e giustamente.

« Il sistema di stabilire sovratasse, come penalità inflitte ai con-ravventori dei regolamenti, non è regolare, non avendo la legge, ıè il regolamento nulla disposto in proposito, e quest'ultimo essen-losi limitato soltanto a fissare i limiti, entro cui si gradueranno e medesime. Nello stabilire delle penalità sarà quindi più conve-ıiente che nei regolamenti sia riprodotta la formola dell'art. 34 lel regolamento 24 dicembre 1870, attenendosi nel resto a quanto n proposito dispongono gli art. 146 e seguenti della legge comu-ıale » (1).

393. La concessione ai Comuni della tassa sulle vetture pub-liche non fu che un provvedimento finanziario e nulla ha inno-ato, per quanto concerne le speciali discipline, a cui, nell' inte-esse pubblico potevano essere soggetti questi pubblici servizi.

Così continuano ad avere vigore le speciali disposizioni della legge i pubblica sicurezza, in forza delle quali spetta esclusivamente ll'autorità politica il concedere o no i certificati di esercizio ai occhieri di piazza (2); nè potrebbe ammettersi in proposito veruna ıgerenza da parte della rappresentanza municipale.

Sarebbero quindi da annullarsi, decise il Consiglio di Stato (3), li articoli di un regolamento municipale pel servizio delle vetture ubbliche, che ammettessero ingerenza del Comune a questo ri-uardo, in pregiudizio delle attribuzioni dell'autorità politica.

394. Al contrario possono invece i Comuni provvedere, nei ›ro regolamenti di polizia, al buon andamento del servizio delle ubbliche vetture, dettando quei provvedimenti, che ravvisassero pportuni, nei limiti della loro competenza.

Non è il caso di addentrarci in questo particolare per non ecce-

---

(1) Nota del Ministero delle Finanze, agosto 1871 (*Manuale degli amm.*, ıno 1871, p. 330).

(2) Art. 57, 58, 61, legge 20 marzo 1865, all. b.

(3) Cons. di Stato, 16 dicembre 1871 (*Riv. Amm.*, ann. 1873, p. 36).

In un regolamento municipale per le vetture pubbliche sono inammessi-li le seguenti disposizioni:

Quella, con cui si stabilisce che la facoltà di tenere tali vetture è con-ssa dall'autorità comunale — siccome invadente le attribuzioni, che l'ar-colo 57 della legge di P. S., 20 marzo 1865 ha assegnato all'autorità po-.ica locale;

Quella, che stabilisce una tassa *a titolo di licenza*, anzichè di *corrispet-*›o *per occupazione di suolo pubblico.*

Parere del Cons. di Stato, 12 novembre 1872 (*Riv. Amm.*, ann. 1873, ıg. 911).

dere i confini assegnati al presente lavoro: ma è certo che, senz recare soverchio inciampo alla libertà del lavoro e senza invader le attribuzioni altrui, le autorità comunali possono utilmente re golare un pubblico servizio, mentre dallo stesso ritraggono un ce spite di reddito (1).

---

(1) — « Un Comune può stabilire, nel regolamento per le vetture pubbli che, che i cocchieri debbano avere taluni requisiti, come: « avere 18 anni saper leggere e scrivere ed avere un vestiario uniforme ». —

Nel caso di inosservanza, non possono infliggersi ai cocchieri le pen della sospensione e ritiro delle licenze, ma possono unicamente denunciars i trasgressori all'autorità di P. S., in senso dell'art. 61, legge 20 marzo 1865 all. B.

I Comuni non possono infliggere essi le ammende, ma solo stabilirle lasciandone l'applicazione all'autorità giudiziaria.

Non essendo ammessa, in materia penale, la riversione, i proprietar delle vetture pubbliche non possono essere ritenuti responsabili delle an mende, in cui potessero incorrere i cocchieri ».

(Cons. di Stato, 19 luglio 1878, *La Legge*, XX, II, 54).

TITOLO IX.

TASSA SULLE VETTURE PRIVATE.

NATURA ED OGGETTO DELLA TASSA — LUOGO IN CUI È DOVUTA.

CAPO I.

Nozioni generali — Precedenti legislativi.

395. *La tassa sulle vetture private appartiene alla categoria delle imposte sulla* spesa. *Analogia con quella sul valore locativo.*
396. *La tassa sulle vetture private in Francia.*
397. *In Inghilterra, in Olanda, nel Belgio.*
398. *La stessa tassa nella legge sarda del 1859: ripristinata come imposta governativa nel 1866: ceduta ai Comuni nel 1870.*
399. *Conservata nel progetto del 1876.*
400. *La tassa è di regola facoltativa, e può per eccezione venir resa obbligatoria. — I Regolamenti comunali.*

395. Dovendosi classificare le imposte a seconda dei diversi criterî ai quali s'informano, ponendo sotto una classe quelle che dipendono dallo stesso principio, occorre distinguere come classe principalissima, insegna il Pescatore (1), le tasse sulla spesa; le quali si fondano tutte sulla considerazione che la spesa di ogni cittadino suole proporzionarsi al reddito, onde conseguita che la prelevazione di un tanto per cento sulle somme che il cittadino spende per soddisfare ai bisogni materiali e morali della vita, si può ritenere anche proporzionata al reddito. Ora la spesa si può tassare in due modi: direttamente, o indirettamente. Le imposte d'un tanto per cento sulle pigioni (tassa per l'abitazione); d'un tanto per cento sulla spesa presunta in ragione del numero dei domestici, o della qualità e del numero delle vetture private (tassa sui domestici e sulle carrozze); — di un tanto per cento sull'interesse normale del capitale rappresentato dal valore di una ricca mobilia; — queste ed altre consimili sono tasse *dirette* sulla spesa; infatti esse ricercano individualmente la spesa, la consumazione del contribuente, e gliene chiedono direttamente, apertamente una quota.

Le indirette s'impongono sulla merce nell'atto che s'importa nello Stato, o s'introduce in città, ovvero si espone venale. Sono

(1) Pescatore, *Logica delle imposte*, XXVIII.

anticipate dal commerciante, ma rincarando il prezzo della merce ricadono sulla consumazione, mediante i prezzi artificialmente rincarati.

396. L'idea di colpire di tassa le vetture e i cavalli, non sfuggì ai legislatori francesi della rivoluzione sullo scorcio del passato secolo.

L'assemblea costituente volle tassare la ricchezza mobiliare, e la valutò a un quindicesimo della ricchezza immobiliare; fissando il massimo dell'imposta a 60 milioni. Per ripartire questa somma ebbe riguardo, come a indicazioni di presunta ricchezza, alla pigione per le abitazioni, ai domestici, ai cavalli e muli di lusso; e l'imposta fu decretata in ragione progressiva.

La legge del 25 luglio 1795 (7 termale, anno III), aumentò il numero di simili segni d'agiatezza imponibili, aggiungendo alle pigioni, i camini, le stufe, i domestici, i cavalli e muli di lusso, *le vetture e lettighe*. — Dopo la legge del 14 termale, anno V, la tassa mobiliare divenne una specie d'imposta sulla rendita, ma fu mantenuta l'imposizione sui domestici, come pure sopra i cavalli e le vetture di lusso; le quali tasse furono pure conservate nel rimaneggiamento compiutosi nel 1798, per le leggi del 26 fruttuoso anno VI, e del 3 nevoso, anno VII.

Queste imposte resero poco, attesa la condizione dei tempi in rapporto all'agiatezza: e furono soppresse colla legge del 2- aprile 1806, nell'intento di favorire il lusso rinascente, lasciando però sussistere la contribuzione personale e mobiliare (1).

Si fece in seguito qualche tentativo per ripristinare la tassa sulle vetture, ma non attecchì mai, fino al 1862, nel quale anno la legge del 2 luglio la stabilì sotto forma di tassa speciale, molto simile alla tassa sui cani portata dalla legge del 2 maggio 1855, quantunque l'imponibilità sui cavalli e vetture si derivasse da un altro criterio.

E così, strana cosa, per molto tempo in Francia si ebbe l'anomalia di una tassa sulle vetture che colpiva quelle pubbliche e esentava del tutto le private!

397. Anche in Inghilterra, in Olanda, nel Belgio, i cavalli le vetture sono oggetto della percezione d'una tassa stabilita co caratteri di imposta suntuaria.

In Inghilterra specialmente si rileva nella tassa in discorso un simile indole, essendo questa la nazione ove il legislatore abbi più apertamente colpito il lusso come espressione della ricchezza Ivi se le classi superiori difendono ostinatamente i loro diritti e loro privilegi, non si ritirano di fronte ai sacrifizi: il che è gra

(1) DALLOZ, *Jurisprudence, générale*, ann. 1862, IV, 63.

pregio di quel popolo forte, e contribuisce a far riconoscere la sua superiorità. Per modo che l'Inghilterra ricava somme considerevoli dalle tasse sui cavalli, sulle vetture, sui domestici, sui cani, sugli stemmi e simili.

Sono ammesse esenzioni parziali o totali, specialmente riguardo ai cavalli e alle vetture dei membri della famiglia reale, a quelle destinate a servizio dell'agricoltura, al trasporto delle merci, al servizio militare, all'uso dei medici e del clero.

398. La tassa sulle vetture private, già autorizzata dalla legge sarda del 1859 (1), era stata rimessa in vigore come imposta governativa nel 1866, e fu ceduta quindi, al pari di quella sulle vetture pubbliche e sui domestici, ai Comuni colla legge del 1870 pei provvedimenti finanziari.

399. La tassa sulle vetture, ceduta ai Comuni con l'alleg. O della legge 11 agosto 1870, colpisce tanto i veicoli d'uso privato, quanto quelli destinati al servizio del pubblico, ed è unita alla tassa sui domestici. Nel progetto di riforma delle tasse locali proposto nel 1876, invece le vetture pubbliche furono escluse dalla tassa, per le ragioni che furono già addotte (2), e la tassa sui domestici venne distinta da quella sulle vetture private, perchè sebbene ambedue d'indole suntuaria, pure ciascuna di esse è regolata da speciali norme di applicazione (3).

E non si può negare che la proposta fosse corroborata da buone e convincenti ragioni.

400. Anche la tassa sulle vetture private è di regola facoltativa pei Comuni: può invece diventare per eccezione obbligatoria, sempre quando si tratti di eccedere il limite normale della sovrimposta.

Quanto ai regolamenti locali valgano le cose dette per la tassa sulle vetture pubbliche; entra nella competenza dei Consigli comunali il redigerli e l'approvarli, sotto l'osservanza delle norme stabilite nella legge e nel regolamento generale governativo.

Passeremo ora brevemente in rassegna le norme fondamentali per la riscossione della tassa sulle vetture private.

---

(1) Ved. *Le imposte comunali*, tit. VIII, cap. I, 365.
(2) Ved. *Le imposte comunali*, tit. VIII, cap. II, 374.
(3) *Relazione* della Commissione del 1876. - Stamperia Reale, 1876, IV.

CAPO II.

La tassa sulle vetture private — Natura, oggetto e limiti dell'imposta — Luogo in cui è dovuta — Sua applicazione.

401. *La tassa sulle vetture private sta oltre e indipendentemente da quella sulle bestie da tiro.*
402. *Definizione delle « vetture private ».*
403. *Imponibilità delle gondole e barche* di lusso.
404. *Imponibilità delle lettighe o portantine; ed entro quali limiti.*
405. *Le vetture private devono essere destinate al trasporto di persone: differenza dalla tassa sulle vetture pubbliche. — Precedenti in ordine all'imponibilità delle vetture private di uso misto.*
406. *La tassa sulle vetture è in ogni caso subordinata all'* uso *che se ne faccia.*
407. *Questioni al riguardo: la dottrina e la giurisprudenza in Francia e in Italia. Concetto della* voiture attelée.
408. *Quando si possa dire cessato l'uso.*
409. *Quale il luogo dove la tassa è dovuta. — Lavori legislativi e opportuni richiami.*
410. *La tassa sulle vetture private nel suo attuale ordinamento è di natura* reale.
411. *E deve essere pagata dove se ne fa* l'uso ordinario — *Regolamento del 1870.*
412. *Per una stessa vettura non può essere dovuta la tassa in Comuni diversi: dovrà dirsi il contrario quando più siano le singole vetture in altrettanti Comuni.*
413. *Criteri per risolvere il conflitto tra più Comuni pretendenti alla tassa sulla stessa vettura.*
414. *Non si può mai procedere alla divisione della tassa.*
415. *Competenza speciale della Deputazione e del Ministero.*
416. *Non si danno esenzioni personali dalla tassa.*
417. *Esenzione pei fabbricanti di carrozze.*
418. *Sono soggette a tassa le vetture a servizio degli alberghi?*
419. *Distribuzione della tassa per categorie.*
420. *Raddoppiamento della tassa a carico delle vetture fregiate di stemmi ed emblemi gentilizi.*
421. *Vetture che abbiano altri segni o distinzioni indipendentemente dagli emblemi gentilizi.*

401. Fin da quando venne proposta, come tassa governativa, fu da molti osteggiata in Parlamento, l'imposta sulle vetture private: quasi una doppia ripetizione dell'imposta comunale sulle bestie da tiro e delle tasse generali governative che in vario modo colpivano già direttamente quella ricchezza stessa, che, per mezzo di un nuovo indizio o segno, si verrebbe a colpire colla tassa suntuaria sulle vetture.

Per questa ragione ne aveva avversato l'imposizione l'on. Mi-ervini.

« Voi dovete sapere, egli diceva alla Camera, che le vetture ;ivate sono di già soggette, colla legge comunale e provinciale vettura significa carrozza e cavalli), ad una tassa permanente;)i ora avete creduto, dividendo la carrozza dai cavalli, di schivare duplicità, e, dirò, il triplo della tassa sopra codesta industria ;r la ricchezza mobile e per la tassa comunale e provinciale, ed 'a per questa tassa sulle carrozze, astrazione fatta dai cavalli. a con questa divisione avete riparato all'ingiustizia e all'as-ırdo? Non lo sperate: vi siete non felicemente ricopiati. Come ;ete fatto del patrimonio dell'uomo, che divideste in *mobiliare* l *immobiliare*, per colpirlo meglio nel reddito e nel capitale, ora)i avete voluto colpire nella vettura l'uso del legno, il nolo, e)i la tassate ancora come capitale.....

« Avendo messo da parte i cavalli, che cosa significa tassare il gno? Avete voluto schivare di far dire che tassavate quello, che Municipio e la Provincia tassavano e che, con la ricchezza mo-le, tassaste anche voi sott'altro aspetto » (1).

Ma, per quanto vi sia di vero nelle fatte censure, specialmente ;uto riguardo al duplicato d'imposta che viene così a ricadere ı un fatto solo, quale è quello di tenere carrozza e cavallo, due ›se costituenti un sol tutto indivisibile; per quanto sia desidera-le che la tassa sulla spesa che colpisce le bestie da tiro, da sella da soma, scompaia per lasciare soltanto luogo da una parte alla ssa sul bestiame (che è tassa sul reddito), e dall'altra a quella lle vetture (che è pure tassa sulla spesa), non si può però disco-›scere, in principio, il grande fondamento di giustizia, che assiste ıest'ultimo tributo.

Nel campo del diritto positivo, notiamo intanto una cosa che nerge appunto dal tenore delle opposizioni che furono fatte alla ssa in discorso: e cioè che la stessa sta oltre e indipendentemente ı quella sulle bestie da tiro; e che quindi non varrebbe certa-ente lo allegare di essere già sottoposti a questa tassa per sfug-re a quella.

402. La definizione che il regolamento dà della vettura pri-ta è molto più ampia e comprensiva che non sia quella della ttura pubblica. — « Sono considerate come vetture private i veicoli, di qualsiasi forma o dimensione, destinati al trasporto delle persone » (2).

La legge, a dir vero, non diede definizione di sorta, ma questa

---

(1) *Atti Uff.*, Camera dei Deputati, anni 1865-66, vol. III, 2474 e seg.
(2) Art. 22, R. Decr. 24 dicembre 1870, n. 6137.

data dal regolamento, rientra perfettamente nei limiti segnati dalla natura dell'imposta: e fu ricevuta come esatta dalla giurisprudenza

403. Una tale relativa larghezza di espressione trovava poi la sua ragione nelle discussioni parlamentari, che precedettero la votazione della legge.

Fu già accennato, trattando delle vetture pubbliche, come l'onorevole Mellana si era preoccupato di ben chiarire che le *vetture* soggette a tassa non dovevano intendersi nel senso limitato di carrozze, ma in un senso generale e tale da non escludere, come egli diceva, gli « altri mezzi di trasporto e di lusso, che corrispondono alle vetture, le portantine, per esempio, le gondole, le quali servono come le vetture ». Proponeva quindi che si precisasse, in modo non dubbio, che dovevano « ugualmente concorrere a pagare la tassa tutti quelli, i quali, con un mezzo qualunque eccezionale di trasporto, indicano una ricchezza superiore a quella della generalità dei cittadini » (1).

L'on. Chiaves, relatore del progetto, aderiva pienamente a quest idee: ed era aggiunto nella legge l'inciso: « Le gondole e le barch di lusso sono parificate alle vetture » (2).

Esiste però una differenza notevole tra le vetture propriament dette e gli altri mezzi di trasporto di persone: e cioè, mentr la carrozza è sempre considerata come un segno di ricchezza tassata come spesa più o meno superflua, tutti gli altri mezzi d trazione, di per sè soli, non sono considerati come tali, ma sol quando, per circostanze accidentali, il loro uso rappresenti i qualche modo, non una necessità, ma un uso più o meno voluttuario.

Fu già accennato che il regolamento governativo dichiarando ch « le gondole e le barche sono, per gli effetti della tassa, trattat come le vetture, siano pubbliche, siano private e di lusso » avev ecceduto la legge sopprimendo una distinzione tra vetture pubblich e private, in essa legge espressa molto chiaramente. Aggiungiam ora che la non felice dicitura potrebbe forse far argomentare che n regolamento fosse anche scomparsa la distinzione tra le gondole barche di uso ordinario e quelle di lusso; ma ciò in nulla pregiu dica la distinzione stessa più sopra stabilita, la quale avrebbe suo appoggio nella legge, e non potrebbe venire menomamente alte rata da una frase meno esatta usata dal potere esecutivo.

404. La legge parla espressamente di gondole o barche d lusso, ma non accenna ad altri mezzi di trasporti personali, ai qua pure alludeva l'on Mellana, autore dell'emendamento in question

---

(1) *Atti Uff.*, Camera dei Deputati, ann. 1870, vol. III, 2299 e seg.
(2) Art. 5, legge 11 agosto 1870, all. O, n. 5784.

È a ritenersi però che l'enunciazione sia soltanto dimostrativa e non tassativa.

Quindi, per esempio, le portantine potrebbero venire tassate come vetture private: ben inteso, semprechè abbiano carattere di un trasporto di lusso, come avviene, quando le stesse non servano ad un uso rigorosamente necessario, o quando, pure servendo ad un uso necessario, pel modo in cui sono costrutte, pei fregi che le adornano, o per qualunque altro motivo, rivestano un tale carattere.

405. Già si osservò, parlando delle vetture pubbliche, che, sotto un tale nome, si comprendono i veicoli a ruote destinati al trasporto delle persone, *anche promiscuamente con merci* (1). Ora, se sotto l'aspetto della materialità della cosa, la vettura privata ha un senso molto più comprensivo della pubblica, inquantochè per questa si richiede la esistenza di un *veicolo a ruote,* e invece sotto il nome della prima si comprende genericamente qualunque mezzo di trasporto; avuto riguardo alla destinazione, cui le due vetture devono servire, la privata ha un significato molto più ristretto della pubblica, poichè il regolamento accenna semplicemente ai *trasporti delle persone*, senza ripetere l'inciso *anche promiscuamente con merci.*

E crediamo che non sia senza importanza una tale diversità di espressione.

La legge francese istitutiva della tassa sulle vetture private, aveva stabilito: — « Les voitures et les chevaux, qui seront employés *en partie* pour le service du propriétaire ou de la famille, et *en partie* pour le service de l'agriculture, ou d'une profession quelconque, donnant lieu à l'imposition d'une patent, ne seront point passibles de la taxe » (2).

Sono note le controversie, cui diede luogo in Francia il trattamento speciale per le vetture private di *uso misto*, e fu riconosciuta fonte di gravi dubbi l'espressione usata da quella legge, come quella che lasciava troppo largo campo all'apprezzamento dei fatti: la qual cosa è tanto più dannosa, avuto riguardo alla speciale natura delle leggi di imposte locali, in cui è troppo necessario provvedere a che il testo si presenti facile anche alle più modeste intelligenze. Gallettier aveva cercato di dare una norma al riguardo, suggerendo che si avessero a intendere le parole *en partie* nel senso che l'impiego degli oggetti tassabili fosse materialmente metà per un uso, metà per l'altro (3). Siffatta interpretazione fu giustamente criticata da Chauveau, che vi aveva sostituito quest'altra: che cioè

---

(1) *Le Imposte comunali*, tit. VIII, cap. II, n. 378.
(2) Loi 3 juillet 1862, art. 6.
(3) *Journal des percepteurs*, ann. 1863, fasc. di gennaio.

l'esenzione potesse accordarsi anche nel caso, in cui l'impiego pe servizio della professione patentata o dell'agricoltura fosse inferiore quanto alla frequenza, all'impiego in servizio del proprietario o della famiglia, sempre quando il cavallo o la vettura potesse raffi gurare in qualche modo l'istrumento abituale e necessario dell professione: e che viceversa non si dovesse far luogo ad esenzion nel caso opposto. — « L'industrie peut-elle (sarà bene recare le su « parole) se passer d'une manière absolue d'une voiture et d'u « cheval, l'emploi industriel ne sera plus qu'un accident ou u « prétexte, et alors l'impôt devra être perçu » (1).

E nella pratica se ne era fatta costantemente una questione d'ap prezzamento: fu stabilito che era la maggiore abitualità dell'impieg della vettura ad uso strettamente personale o ad uso professional che doveva far decidere dell'imponibilità o dell'esenzione. Così, s decise che il contribuente, il quale attenda alla coltivazione di u podere, non poteva pretendere l'esenzione dalla tassa sulla vettur di cui si servisse precipuamente a suo servizio personale, pel sol fatto di essersene qualche volta servito per la coltivazione del fond stesso, trattandosi di caso accidentale e che quindi non meritav che fosse preso in considerazione (2).

Nel nostro regolamento si vollero espressamente dirimere d'u colpo le varie dubbiezze che si erano agitate nella legislazione giurisprudenza francese, escludendo che le vetture private le qua in qualche modo servissero al trasporto di merci, potessero venir assoggettate alla tassa, e togliendo qualunque distinzione tra i va usi a cui potessero essere destinate, anche come semplici mez di trasporto unicamente per le persone.

Le vetture private con cui si trasportano promiscuamente mer e persone, non rappresentano per la legge nostra quel segno di agi tezza che è titolo e ragione dell'imposta: quando invece servon esclusivamente come mezzo di trasporto delle persone, questo fat solo basta per far nascere il debito dell'imposta, senza distinguer a quale uso personale siano destinate.

406. Con ciò abbiamo esaminato due termini della definizion delle vetture private agli effetti della tassa; così sono vetture come si disse, tutti i veicoli di qualsiasi forma destinati al tra porto delle persone. L'art. 23 del regolamento non dà altri ca ratteri della tassa; ma un altro elemento dell'imponibilità si r scontra nel successivo art. 24, dal quale emerge che l'imposta dovuta sulle vetture in quanto sono *abitualmente adoperate*, ossi in quanto se ne faccia un uso ordinario.

(1) *Journal de dr. adm.*, 1863, p. 80.
(2) DALLOZ, *Répert.*, XLIV, voc. *Voiture publique*, n. 489.

Che deve intendersi per quest'uso ordinario, uso abituale?

Può giovare anche qui un confronto colla legge francese, e un richiamo alle decisioni amministrative emanate sotto l'impero della nostra legge.

407. Anche quella legge subordinava l'imponibilità delle vetture private all'uso possibile o reale di cui fossero suscettibili: e dichiarava dovuta la tassa « pour chaque *voiture attelée* et chaque cheval affecté au service personnel du propriétaire ou au service de sa famille » (1).

L'espressione *voiture attelée* diede origine a vari dubbi nel precisare il rapporto che doveva esistere tra la vettura e il cavallo destinato a trarla, partendo dal concetto che cavallo e vettura formassero un sol tutto.

Secondo l'interpretazione data alla legge dal suo relatore nell'*Exposé des motifs* (2) coll'espressione *voitures attelées* si dovevano intendere le vetture realmente in pieno esercizio, e, in guisa che, ad esempio, se un proprietario possedesse due cavalli e due vetture, ma l'una di queste vetture non potesse esser tratta che da due cavalli, l'altra non doveva essere considerata nelle condizioni volute per l'imponibilità, e quindi non passibile dell'onere.

Partivasi insomma dal concetto che la vettura doveva rendere per sè sola un servizio, procurare un comodo al contribuente, perchè l'autorità amministrativa avesse ragione di farsi corrispondere il pagamento della tassa. — « L'expression *voiture attelée* (è detto nel citato *Exposé des motifs*) déjà employée par la loi du 21 mai 1836, à l'occasion des prestations en nature, et interprétée par la jurisprudence du conseil d'État, doit être entendue en ce sens, que les voitures attelées sont celles que leur propriétaire peut faire rouler simultanément, au moyen du nombre de chevaux dont il dispose; cette restriction dans l'assiette de l'impôt paraît désintéresser complétement la carosserie » (3).

---

(1) Loi 3 juill. 1862, art. 4.

(2) DALLOZ, *Jurispr.*, ann. 1862, IV, 63.

(3) L'imposta francese sulle prestazioni in natura (legge 21 maggio 1836) accennava pure alle *voitures attelées*; ma ne dava però una definizione diversa. Così la stessa legge dichiarava non imponibile « *la voiture qui n'est attelée qu'à l'aide d'un cheval d'emprunt ou d'un cheval exempt comme possédé en vertu des réglements administratifs* ». Si dubitò, in Francia, se la stessa definizione e la stessa esenzione che ne scaturiva, poteva invocarsi in riguardo all'imposta sulle vetture private, per quanto estremamente diverso fosse l'obbiettivo delle due tasse: nè mancò chi propose d'invocare la prima definizione a riguardo della vera e propria tassa sulle vetture. E così si veniva a porre un'altra limitazione a quest'imposta, in modo che non solo la vettura doveva essere esente quando mancava di un cavallo ad essa esclusivamente destinato, ma anche quando il cavallo, che doveva trarla, fosse compreso nelle esenzioni dall'altra tassa per le prestazioni: — con che si rendeva assolutamente un tutto indivisibile, carrozza e cavallo.

Nella nostra legge non è possibile spingere la definizione del vettura privata a quel rigore a cui fu spinta dalla francese: nc è possibile sostenere che vettura e cavallo siano un sol tutto ind visibile, quando sono oggetti di due tasse distinte, e basterebt invocare questa circostanza di fatto per dovere respingere qua siasi argomento di analogia colla legge suddetta.

Se in Francia il rigore della definizione *voiture attelée* ha p(tuto determinare la giurisprudenza a dichiarare che le vetture i tanto sono imponibili, in quanto il contribuente possiede i caval occorrenti per potersi servire di tutte contemporaneamente, be diversa deve essere la ragione di decidere in Italia, dove la legg parla semplicemente di vetture, delle quali si faccia un uso ord nario.

Così dovrà ritenersi che se Tizio abbia una carrozza a due ca valli, ed altra ad un solo, e tenga nelle sue stalle due cavalli so tanto, dei quali volta a volta si serva, ora accoppiandoli tutti sot la prima, ora attaccandone uno solo alla seconda, sarà tenuto all tassa per due vetture, e non già per una soltanto.

Sia vero che una sola sia la *voiture attelée,* ma non può pe negarsi che nel caso non si abbia l'*uso* e la comodità di due ve ture: e sarebbe altamente ingiusto che chi manca delle comodi di potere ora andare a diporto su d'una elegante carrozzella, o viaggiare in una comoda vettura, dovesse pagare una sola tass come quegli che non ha che un'unica vettura, pel solo motivo ch l'uno e l'altro hanno un cavallo solo, o hanno due cavalli entramb

In questo senso si era pronunciata la nostra giurispruden amministrativa: e una tale decisione piacque anche alla Commi sione che nel 1876 studiò il riordinamento delle tasse locali, quale non solo su questo punto non propose di innovare alla legg

---

Questo errore fu fatto notare da Robert, referendario in un affare, in c discusse la presente questione, in qualità di commissario del Governo. Gio riportare le sue parole, con cui, in modo chiaro, ristabilì i veri principi tanto più che fu questa l'interpretazione che trionfò. « La voiture peut êt « imposée sans le cheval. La loi n'établit pas une taxe unique et indiv « sible pour l'équipage, c'est-à-dire, pour le cheval et la voiture, cons « déré comme ne formant qu'un tout; elle a établi deux taxes distinctes: l'u « pour la voiture attelée, l'autre pour le cheval, de telle sorte que le chev « peut fort-bien être exempte, tandis que la voiture traînée par lui e « imposable. Ainsi, la voiture attelée, avec des chevaux possédés par u « officier général, conformément aux réglements du service militare, e « imposable, bien que les chevaux ne le soient pas. Ainsi encore, la vo « ture d'agrément, attelée par un agriculteur ou un patentable avec de « chevaux employés pour la culture ou pour l'exerçice de la professic « patentable, est soumise à la taxe, dont les chevaux sont exemptes. L « deux taxes sont donc parfaitement indépendantes, d'où il suit, en ce q « concerne la voiture attelée au moyen d'un cheval loué, qu'on ne pe « conclure de ce qu'on tel cheval n'est pas imposable, à l'exemption de « voiture elle-même » (V. Dalloz, *Jurispr.*, 1864, part. 3, pag. 33).

antica e tuttora vigente; ma anzi, approvandone il concetto, si preoccupò solo di renderlo più chiaro e manifesto, per evitare qualsiasi ragione di dubbio (1).

408. Cesserà invece l'imponibilità delle vetture quando cessi per qualsiasi motivo l'uso ordinario, per quanto il contribuente continui a tenere a sua disposizione la vettura.

Così se Tizio avrà venduto uno dei due cavalli, certamente cesserà di potere usare della carrozza a due: nè potrà a lui pregiudicare il fatto di continuare a tenere nelle sue rimesse la detta vettura, postochè cessato l'uso, cessa la ragione dell'imposta; e solo dovrà pagarla ancora per l'altra vettura di cui gli è ancora dato servirsi ordinariamente, valendosi del cavallo che ancora gli rimane.

A questa stregua e non altrimenti, nel nostro diritto vigente, deve interpretarsi l'uso ordinario delle vetture, e l'obbligo conseguente di soddisfare al tributo che le colpisce.

409. Dopo avere esaminato che deve intendersi per vettura privata, e quando possa essere soggetta a tassa, occorre ora stabilire dove sarà il contribuente tenuto a pagarla.

Ed anche qui non è inutile ricorrere ai lavori legislativi, che precedettero l'approvazione della legge.

Il progetto primitivo, proposto dal Ministero, diceva che la tassa sulle vetture doveva pagarsi nel luogo, « dove se ne fa l'uso ordinario » (2). Ma fu obbiettato che l'uso ordinario poteva avvenire in più luoghi alternativamente, e che ciò avrebbe potuto dare campo a dubbiezze, rendendo possibile che un contribuente avesse a correre rischio di pagare in due Comuni la stessa tassa: e si pensò di scongiurare un tale inconveniente col completare la formola stessa accoppiando al concetto dell'uso ordinario della vettura, quello della residenza del contribuente.

---

(1) Il principio stabilito dal vigente Regolamento di sottoporre a tassa le vetture private, in quanto sono *abitualmente adoperate*, fu accettato, come si disse, dalla citata Commissione. Accennò al dubbio, elevatosi sotto l'impero del vigente Regolamento, intorno alla questione cioè, se i possessori di vetture senza cavalli, o con un numero di cavalli insufficiente ad usarle tutte, debbano essere soggetti alla tassa, per tutte o solo per quelle, di cui potessero servirsi contemporaneamente. Notò che il dubbio era stato risoluto dal Ministro delle Finanze, nel senso che, avendo la legge stabilita la tassa pel solo fatto del possesso del veicolo atto al servizio, tutte le vetture dovevano essere colpite dalla tassa; approvando tale risoluzione come certamente ragionevole e giusta — « Se non che, aggiunse, trattandosi ora di fare una legge nuova, conveniva formularla in modo da non dar più luogo alle stesse dubbiezze, per non aver d'uopo di ricorrere ad interpretazioni. Perciò, all'art. 43 del progetto, credette conveniente prescrivere espressamente che « è soggetto alla tassa sulle vetture chiunque possiede nel Comune veicoli d'uso privato, destinati al trasporto delle persone » (Vedi *Relazione* cit., IV. — Tip. Botta, 1876).

(2) *Atti Uff.*, Cam. dei Dep., ann. 1870, vol. II, pag. 1491.

E con questo intendimento, fu proposto dall'on. Toscanelli, ch dopo le parole « nel luogo, ove se ne fa l' uso ordinario » si ag giungessero le seguenti: « allorchè in questo luogo il proprietari non risieda per un ufficio temporaneo » (1).

L'on. Chiaves, relatore della legge, riconosceva giuste, in mas sima, le fatte osservazioni e dichiarava che la Commissione avev deliberato di stabilire « che questa tassa sarebbe pagata nel luog ove il proprietario ha la sua residenza, prendendo così la stess base, che è presa per ogni pagamento di tasse di questo genere » E, in proposito, aggiungeva che, trattandosi di imposte locali, « b sognava non lasciare tanto alla discretiva, ma prendere una pre sunzione, la quale potesse formare una base plausibile. Ora quest la trovava nella parola *residenza*, nel senso ordinariamente ac cettato dall'uso: senza la residenza sarà molto difficile ad afferrar l'oggetto imponibile » (2).

Alla proposta del relatore si adattò l'on. Toscanelli, dichiarand che non aveva nessuna difficoltà di accettare la nuova dizione, cui accennava la Commissione, in quanto che la parola *residen* è in un modo abbastanza chiaro definita dall' art. 16 del Codic civile, per cui, adoperando la parola *residenza*, si veniva a raggiu gere perfettamente lo scopo, che egli si proponeva col suo eme damento. Solo aggiungeva che, per non esporre i contribuenti questioni e controversie di fronte ai Comuni, desiderava che l Commissione dichiarasse se riteneva che, sostituendo la parola *res denza*, si conseguisse lo scopo del suo stesso emendamento, e c per evitare ogni dubbiezza. — E il relatore, on. Chiaves, rispo deva che il proposto criterio della residenza bastava a dare norme occorrenti ai casi speciali, da applicarsi dall'autorità giud ziaria, pur sempre tale da escludere di per sè il verificarsi deg inconvenienti lamentati.

Pareva quindi che dovesse trionfare il principio che la tas fosse dovuta nel luogo dove il contribuente ha la sua residenz in un modo analogo a quanto avviene per la tassa di famiglia.

Ma contro questo sistema insorse l'on. Pescatore. — « Mi par egli disse, che la Commissione non si faccia un' idea esatta del natura della tassa, di cui si tratta. La tassa sulle vetture è un tassa sulla spesa, non è una tassa sul proprietario, non è una tas sulla residenza e nemmeno sulla dimora: è una tassa sul fatto usare della vettura. Quando adunque si dice che le carrozze paga una determinata tassa e che si paga la tassa dove interviene fatto dell'*uso*, dove interviene l'*uso ordinario* della carrozza,

---

(1) *Atti Uff.*, Cam. dei Dep., ann. 1870, II, 2799 e seg.
(2) *Atti Uff.*, ivi.

.dopera l'espressione, che è conforme all'indole intrinseca della assa, di cui si tratta. Che importa che il proprietario dimori una arte dell'anno qua, ed un'altra parte colà, che abiti sei mesi in ittà e sei mesi in campagna, oppure dimori la maggiore parte ell'anno in città, o viceversa? Questo importa niente. È la carozza che paga. Dove c'è la carrozza, ivi certamente se ne fa un iso ordinario. Quando si ha residenza o domicilio in due o tre uoghi, si deve pagare la tassa dovunque c'è la carrozza, dovunque e ne fa uso; quindi mantengo e ripropongo la dizione del Ministero » (1).

Strana cosa però, delle due proposte del Ministero e della Comissione, nessuna passò, in modo espresso, nella legge positiva! — mentre nella stessa legge si precisò che la tassa sulle vetture ubbliche era dovuta nel luogo, dove esiste « lo stabilimento prinipale del servizio » (2), e quella sui domestici nel luogo, dove « si a la residenza » (3), nulla si dispose in riguardo alla tassa sulle etture private.

Rimane quindi legislativamente insoluto il quesito: in qual luogo dovuta quest'ultima tassa?

410. È evidente che per la soluzione del dubbio bisogna argoentare dai caratteri dell'imposta e dalla sua natura. Ora, appunto erchè la tassa in discorso colpisce le vetture come indizio di richezza, essa è reale, allo stesso modo che reale è la tassa sul valore ›cativo: e quindi, come sono dovute tante tasse sul valore locativo, uante sono le abitazioni, che una stessa persona può avere in iversi Comuni, così altrettante dovrebbero essere le tasse, quante mo le vetture, che una stessa persona possa avere in diversi luoghi.

Queste semplici nozioni bastano a far conoscere che non si può eterminare l'imponibilità dal luogo ove risiede il contribuente, a deve desumersi da quello dove le vetture sono usate.

411. E se questa disposizione non appare scritta nella legge gente non è però nuova nella nostra legislazione: poichè anzi pressamente la legge del 28 giugno 1866 stabiliva con molta attezza che la tassa doveva pagarsi nel *luogo dove si fa l'uso dinario* della vettura (4).

Per cui è a concludersi che in modo corretto il regolamento gornativo, pubblicato per l'esecuzione della legge del 1870, colmava lacuna lasciata in essa legge, col ripetere testualmente la norma ttata dalla legge antica. Nè gli studi posteriori fatti sulla ma-

(1) *Atti Uff.*, Cam. dei Dep., loc. cit.
(2) Art. 6 della legge 11 agosto 1870, n. 5784.
(3) Art. 11, legge cit.
(4) Art. 9 Decreto legislativo 28 giugno 1866.

teria delle tasse locali, trassero le Commissioni incaricate della ri forma dei tributi locali in Italia, in diversa sentenza (1).

412. È opportuno ritornare ancora sulle ultime parole del l'on. Pescatore. — « È la carrozza che paga: dove c'è la car rozza ivi certamente, egli diceva, se ne fa un uso ordinario.... S deve pagare la tassa dovunque c'è la carrozza, dovunque se n fa un uso. Quindi ripropongo la dizione del Ministero (*dove se n fa l'uso ordinario*) ».

Parve agli oppositori della formola proposta dal Ministero, ch essa potesse implicare una minaccia ai contribuenti di colpire pi d'una volta la stessa vettura, a seconda che in più luoghi se n facesse uso ordinario (2): e fu precisamente a scongiurare quest pericolo che si propose, siccome vedemmo, di rendere la tass esclusivamente personale, e stabilirla dovuta al pari di tutte l tasse personali nel luogo della residenza del contribuente.

---

(1) Crediamo pregio dell'opera riprodurre anche qui il pensiero del Commissione del 1876; per quanto non concordiamo colla stessa nel rit nere che esista una vera contraddizione fra la legge e il regolament e per quanto nemmeno concordiamo nell'asserzione che la tassa sulle ve ture private tanto economicamente che giuridicamente non sia una perfet imposta indiziaria sulla spesa. — « Bisognava anzitutto determinare il luog in cui la tassa fosse dovuta, il che aveva un'importanza maggiore do la cessione fattane ai Comuni. Se si muove dal punto di vista che la tas colpisce il veicolo, certo la competenza della tassa si deve far dipende dal luogo in cui il veicolo esiste; che se invece si vuol colpire il veico non per sè stesso, ma perchè è indizio di maggior agiatezza in chi lo po siede, si deve conchiudere che alla residenza di costui si abbia ad ave unicamente riguardo. La legge dell'11 agosto 1870 si attenne a questo s condo sistema, che è anche quello di un regolamento della città di Br xelles del 10 novembre 1853. Per contrario il nostro regolamento del dicembre 1870 seguì il primo sistema, disponendo che la tassa si pag dove le vetture sono abitualmente adoperate. Il quale concetto semb preferibile anche alla sotto-commissione ».
(*Relaz.* della Comm., IV, 58).

(2) Fu precisamente l'on. Toscanelli quegli che sollevò tale dubbio e oppose alla formola proposta dal Ministero, patrocinata anche dall'on. Pesc tore, appunto perchè vedeva in essa il minacciato pericolo del duplic dell'imposta. — Togliamo dagli atti parlamentari la replica dell'on. T scanelli al prof. Pescatore:

« Toscanelli — L'on. Pescatore ha immobilizzate le carrozze, le qu hanno le ruote per muoversi da un luogo all'altro. Secondo l'on. Pesc tore, la carrozza pagherà nel luogo in cui si troverà. Questo potrebbe re gere se la carrozza stesse sempre ferma, ma la carrozza si muove e dietro al proprietario. Le imposte sui domestici e sulle vetture sono i poste annuali, che paga colui che ha domestici e vetture, e le deve paga in un dato luogo, per il fatto di avere vettura e domestici al proprio se vizio. Ora se si sopprimesse l'articolo 5, come vorrebbe l'on. Fiastri, si lasciasse all'arbitrio dei Comuni di fare i regolamenti come loro par piace, non sarebbero tutelati abbastanza i diritti dei cittadini. I cittadi hanno infatti incontrastabilmente il diritto di pagare le imposte sulle v ture e sui domestici in un luogo solo ».

Att. Uff, Camera dei Deputati — Ann. 1870, vol. II, 2299 e segue.

Non è il caso di ritornare su quella discussione, ma è bene no-
are che le più ampie dichiarazioni fatte dai fautori dell' una e
lell' altra formola, esclusero nel modo più concorde che tanto fa-
:endosi dipendere l'applicazione della tassa dal concetto della re-
idenza del contribuente, quanto facendola dipendere da quello
emplicemente dell' uso della vettura, unica avrebbe pur sempre
lovuto essere la tassa (1). — Nè poteva per vero essere dubbio
n proposito, poichè, personale o reale che si volesse la tassa, non
loveva mai pesare due volte sopra uno stesso oggetto e per uno
tesso titolo.

Già fu notato come questo principio fu inteso con una certa re-
trizione in ordine alla tassa di esercizio e rivendita per le suc-
:ursali di uno stesso esercizio che si trovino in Comuni diversi, le
uali, agli effetti della tassa locale, furono considerate come altret-
anti esercizi distinti; e si ritenne così che un esercizio solo po-
esse avere più sedi, ed essere debitore di più tasse. Ma l'eccezione
ıel caso era ravvalorata da speciali considerazioni di evidente op-
ortunità, e niente contrarie nello stesso tempo alla giustizia, perchè
n fin dei conti se si scindeva l'esercizio, si scindeva anche la tassa:
al contribuente non veniva in sostanza altro danno che quello di
agare un'imposta sola in più rate, un tutto solo, se non nel suo
nsieme, nelle sue parti.

Ma se si è potuto localizzare la tassa di esercizio, non poteva
arsi altrettanto per le vetture, fino ad immobilizzare le carrozze, le
uali pur hanno, come fu detto argutamente, le ruote per muoversi
la un luogo all'altro: la relativa tassa doveva rimanere necessa-
iamente unica al pari di quando veniva riscossa per conto del Go-

---

(1) Togliamo ancora dagli Atti parlamentari alcuni brani della discussione
he ebbe luogo alla Camera su questo proposito, accennando specialmente
d alcune dichiarazioni del Ministro delle finanze piene di importanza nella
uestione.

SELLA, *Ministro per le finanze.* — Io chiederei uno schiarimento ai
nembri della Commissione... Supponiamo che un proprietario, risieda abi-
ualmente in una città o nella capitale, e passi pure una parte dell'anno in
ın altro Comune in cui ha fondi o latifondi, e dove tiene regolarmente
ına carrozza e più, senza che egli le trasporti da questo secondo luogo nella
apitale o in questa città dove abitualmente risiede, dovrebbe forse pagare
per le une e per le altre?

PESCATORE — Non pagherebbe.

MINISTRO PER LE FINANZE — Io domando che la redazione attuale metta
ene in chiaro questo punto; imperocchè se il risultato della dizione fosse
he egli pagasse l'imposta e nell'una e nell'altra di queste due località,
he possono distare assai, mi parrebbe che si otterrebbe un effetto che non
arebbe nell'intendimento della Commissione....

PLUTINO AGOSTINO — Io non dico altro, senonchè che prendo atto delle
ichiarazioni del ministro delle finanze, che la stessa vettura non paga in
iversi Comuni. Questo è l'affare per me importante.

Att. Uff., Camera dei Deputati — Ann. 1870, Vol. II, p. 2300 e seg.

verno. Non si può scindere la carrozza in due, solo perchè s
adoperi ora in un Comune ed ora nell'altro, e non si può assog
gettarla a tassa nei due Comuni senza riuscire necessariamente a
un duplicato.

413. Appunto perchè la tassa sulle vetture si ribellava in
certo qual modo ad essere localizzata, se così può dirsi, a favore
dei Comuni, si dovettero dettare norme speciali nel regolamento
per risolvere le possibili controversie fra Comune e Comune. E fu
esteso per tale riguardo a quest'ultima tassa la speciale compe
tenza della Deputazione e del Ministero, già stabilita espressament
dalla legge in rapporto alle vetture pubbliche (1).

Ma con quali criterì dovranno procedere il Ministero o la De
putazione nel risolvere le controversie fra i Comuni pretendent
alla tassa sulle stesse vetture?

In tema di tassa sulle vetture pubbliche quando vi sia ragion
di dubitare in quale di due o più Comuni si trovi lo « stabili
mento principale », la legge provvede esplicitamente, dichiarand
doversi presumere che la sede più importante sia nel Comune più
popoloso (2). Potrà per analogia applicarsi un tal criterio? — È
evidente che non si possa, poichè, prescindendo anche dall'osserva
zione che lo stesso venne fissato in contemplazione della sola tassa
per l'esercizio delle vetture pubbliche, è perentoria un'altra con
siderazione, e cioè che finchè si tratti del fatto di vetture tenute
per speculazione, il Comune più popoloso si presenta naturalment
come sede più idonea, ma cessa affatto ogni ragione di preferenza
quando si tratti di vetture private. E giustamente al riguardo il
Consiglio di Stato fissò la massima — che la preferenza data al Co
mune più popoloso, nel caso di mancanza di un criterio per sta
bilire in qual Comune si debba pagare la tassa sulle vetture, dev
intendersi limitata dall'art. 7 di detta legge alle vetture pubbliche
e non vi sarebbe ragione per applicarla alle private (3).

Crediamo che unico criterio determinante, nel caso di un dubbio
per precisare nel conflitto di più Comuni il luogo dove principal
mente si fa l'uso ordinario delle vetture, sia quello della residenz
del contribuente. E per vero, allo stesso modo, che quando si tratt
di un'industria, si deve presumere a favore del centro maggiore
come quello che più facilmente attrae a sè ogni movimento com
merciale, quando invece si tratti di vettura destinata semplice
mente a un servizio domestico, è naturale si deva presumere

(1) Art. 7, legge 11 agosto 1870.
(2) Art. 6, legge cit.
(3) Cons. di Stato, 17 marzo 1875, adottato.

avore del luogo ove più frequentemente si trova il proprietario, ssia del Comune dove il contribuente risiede.

E, se non ci inganniamo, anche il Consiglio di Stato, che ripetute olte ebbesi a pronunciare su tali controversie (1), venne in questa entenza, per quanto, con un'interpretazione del regolamento, che on parrebbe esattissima, abbia quasi sostituito al luogo dove si a l'uso ordinario della vettura, il luogo dove si trova la residenza lel contribuente; mentre, a nostro avviso, quest'ultimo criterio lovrebbe semplicemente servire di complemento al primo.

« La tassa sulle vetture, si legge nel parere, a cui accenniamo, tabilita dal decreto legislativo del 28 giugno 1866, sebbene in oriine fosse erariale, e poi assegnata ad esclusivo benefizio dei omuni dalla successiva legge dell'11 agosto 1870, in questo pasaggio però non cangiò carattere ed i Comuni debbono esigerla nelle tesse condizioni, nelle quali la esigeva il Governo. Ciò posto, non arrebbe argomentare dall'indole delle tasse comunali e dalla loro orrispettività ai comodi goduti dal contribuente nel Comune, per iustificare un' estensione maggiore che si volesse dare all'appliazione della tassa, fino a legittimarne la duplicazione.

« Una delle note caratteristiche di questa, come di tutte le altre asse, è che si paghi una sola volta; come si rileva anche dall'aricolo 7 della legge, il quale, statuendo sulla competenza per risolere in via amministrativa le contestazioni fra Comuni della stessa rovincia, o fra Comuni di Provincie diverse, evidentemente ha roceduto nel supposto che il contribuente non possa essere astretto pagare la tassa altro che in un solo Comune.

« Per la tassa sulle vetture private, non trovandosi alcuna dispoizione speciale nella legge del 1870, ragion vuole che si ricorra l decreto del 1866, ed a ciò che dispone la stessa legge del 1870, iguardo alla tassa sui domestici.

« Ora, il decreto del 28 giugno 1866 stabilisce che la tassa sulle etture private deve pagarsi nel luogo dove se ne fa l'uso ordiario, e la legge del 1870 prescrive che la tassa sui domestici si aga nel Comune dove si ha la residenza; le quali disposizioni, per uanto diverse nella forma, consuonano però nel concetto di desinare il Comune ove risiede il contribuente.

« Ora la residenza è definita dal Codice civile, all'art. 16, pel luogo ı cui la persona ha la sua abituale dimora; e la dimora abituale

---

(1) Riguardo all'applicazione della tassa sulle vetture e sui domestici, dansi: Note del Ministro delle Finanze, 25 agosto 1871 (*La Legge*, II, 1871, 308, 323); decis. del Min. stesso 10 gennaio 1872 (*La Legge*, II, 1873, 125); e pareri 1 settembre 1877 (*La Legge*, II, 1871, p. 296); 16 dimbre 1871 (*La Legge*, II, 1871, p. 374); 28 agosto 1872 (*La Legge*, II, 373, p. 50).

in un luogo è costituita dal fatto dell'abitarvi nella maggior part dell'anno, senza che valgano a mutare questo concetto le temporarie assenze in certi mesi, per ragione di comodo o di salute giacchè non ogni cangiamento di dimora porta cangiamento di residenza.

« Pertanto, nel caso in esame, il conte di Riscaglia, sebbene si solito passare alcuni mesi dell' inverno a Torino, ove tiene cas d'affitto, non può negarsi che, ciò non ostante, mantenga la su residenza nel Comune di Fossano, perchè in questo Comune è l sua casa paterna, ivi abita la più gran parte dell'anno ed è inscritt come elettore politico ed amministrativo, e perciò non può egl essere soggetto a pagare la tassa sulle vetture e sui domestici i due diversi Comuni, ma soltanto nel Comune di Fossano, ove h la sua abituale dimora ed ove, essendo inscritto nei ruoli, l' h sempre pagata (1) ».

414. Non crediamo poi che sia consentanea all' indole dell tassa una distribuzione a rate fra i diversi Comuni nei quali s faccia uso della vettura; nè varrebbe invocare per analogia sistema di riparto ricevuto per eccezione in ordine alla tassa s bestiame (2). Per quest'ultima, il sistema fu ammesso come una ne cessità in ordine alle mandrie vaganti in più luoghi, mancando ogn criterio per tassarne il proprietario in modo esclusivo in un luog solo, nello scopo di impedire che altrimenti si finisse con non con tribuire in alcun luogo; ma, per riguardo alle vetture private questa necessità non si verifica, avendo la relativa tassa un mezz di accertamento abbastanza sicuro, come si dimostrò (3).

---

(1) Parere del Consiglio di Stato, 17 marzo 1875, cit.

(2) *Le imposte comunali*, tit. V, cap. II.

(3) Sul quesito: — « Se la tassa sulle vetture private e sui domesti sia da pagarsi nel Comune, dove si ha il domicilio, o nel luogo preferi dal contribuente, il quale cangi, nel corso dell'anno, di residenza; o abb a dividersi fra più Comuni, in ragione del tempo della residenza, che si tenne », — il Consiglio di Stato considerò quanto segue:

« L'allegato O, alla legge dell'11 agosto 1870, coll'art. 6, la tassa sul vetture la vuol pagata nel Comune dove è stabilita la sede principale d servizio; e con l'art. 11, la tassa sui domestici la vuol pagata nel Comu dove si ha la residenza.

« Dove per le vetture manchi il criterio, l'art. 6 ritiene la sede pri cipale del servizio nel Comune più popoloso; e in caso di contestazio l'art. 7 definisce il modo e la competenza per la pronunzia sui reclami.

« Per l'art. 24 del Regolamento la tassa si fa pagare dal possessore del vetture nel Comune ove queste sono abitualmente adoperate, con rinvi in caso di contestazione, all'art. 7 dell'allegato O.

« Di fronte a queste disposizioni, non sembra davvero attendibile la v lontà del contribuente, il quale bisogna che paghi nel Comune stabili dalla legge e non in quello di sua scelta.

« Non ogni cangiamento di dimora porta cangiamento di residenza, quale non è la dimora accidentale del viaggio o della villeggiatura, ma

415. In ordine alla competenza del Ministero o della Depuazione, secondo i casi, a risolvere le controversie fra Comune e omune, può sorgere un dubbio. Nel regolamento fu scritto un pposito articolo, che la consacra in modo esplicito (1); ma però iella legge l'articolo relativo si riferiva soltanto alle vetture publiche (2) e non alle private. È legittima quest'estensione data alla egge?

Non crediamo che si possa esitare a rispondere affermativamente, erchè essendo stato il potere esecutivo autorizzato a « determiare le norme principali a seguirsi per l'applicazione delle singole asse » (3), non eccedette certamente i confini del mandato, estenendo una salutare disposizione in limiti più generali e che rienrano precisamente nelle norme di applicazione, senza punto preiudicare il merito della tassa di cui trattiamo.

416. In ordine alle vetture pubbliche furono stabilite varie senzioni: ma, in ordine a quelle private, tace la legge. Potrà ciò on ostante ammettersi che si possano anche al riguardo riconocere delle esenzioni a favore di certe persone?

La giurisprudenza francese ne aveva stabilito varie a favore di eterminate persone che tengono vetture in dipendenza di speciali ervizi amministrativi od ecclesiastici, e più specialmente a favore ei medici e dei ministri del culto, in ordine ai quali l'imponibilità asceva soltanto quando avessero tenuto un numero di vetture ccedente il bisogno: « Quant aux fonctionnaires les réglements éterminent, avec précision, l'étendue de l'exemption, dont il doient jouir, et elle ne peut pour aucun d'eux être portée au delà es limites légales: ils seraient donc imposables pour les chevaux

---

imora abituale fissa per la maggiore parte dell'anno; come è in questa, e on in altra, che il contribuente dovrà corrispondere la tassa, salvo, ben iteso, il caso della cessazione su cui provvede l'art. 31 del regolamento.

« E dove questi criteri trovar possano nel fatto difficoltà di applicazione, embra miglior partito il lasciare la soluzione caso per caso, non già per iuscire ad una ratizzazione d'imposta fra più Comuni, ma per determinare ı qual Comune abbia la tassa a pagarsi, o anche se in più, dato che venga risultare che più dimore si abbiano ad un tempo egualmente abituali; senza che l'una possa aversi per prevalente sull'altra. » (V. *Man. degli mm.*, ann. 1873, p. 36).

Naturalmente non possiamo sottoscrivere a quest' ultimo inciso, con cui Consiglio di Stato, contraddicendo alla sua giurisprudenza più costante, ccennò alla possibilità di una replicata tassazione in più Comuni per una essa vettura; ma in quanto escluse che si potesse *riuscire ad una razzazione* di imposta fra più Comuni, il suo responso è, a parer nostro, ertamente giusto e incensurabile.

(1) Art. 24 del regolamento 24 dicembre 1870.

(2) Art. 7 legge 11 agosto 1870.

(3) Art. 12 legge cit.

et les voitures, qu'ils auraient au dessus du nombre réglementaire» (1). E così era stato deciso non andare esente quel funzionario, che essendo obbligato a tenere semplicemente un cavallo, pure teneva cavallo e carrozza (2).

Sotto l'impero della nostra legge però ci pare non potersi ritenere autorizzata veruna esenzione concepita esclusivamente in riguardo alle persone, argomentando ciò, non tanto dal silenzio della legge, quanto dalla natura locale della tassa, che non permette un trattamento privilegiato a favore di impiegati governativi, in contemplazione di regolamenti o leggi che loro possano imporre oneri speciali, e ai quali il Comune è estraneo, essendo dettati da altra Autorità.

417. Nel regolamento governativo è detto che i fabbricanti o negozianti di carrozze e di altri veicoli saranno soggetti alla tassa per quelle sole che servono per uso loro proprio e delle famiglie (3). E forse era perfettamente superflua una tale dichiarazione, la quale non può dirsi costituisca nemmeno una categoria di esenzioni, perchè stabilito come fatto determinante dell'imponibilità l'*uso* ordinario della vettura, ne derivava di per sè che i fabbricanti o negozianti non potevano essere soggetti alla tassa.

418. Nell'applicazione della legge può nascere un dubbio e una questione: gli esercenti di stabilimenti pubblici, che adoperano veicoli pel trasporto degli avventori ai loro stabilimenti, e da questi alle stazioni delle ferrovie, dei laghi, porti e simili, senza che contemporaneamente facciano l'esercizio di noleggiatori di cavalli e vetture, potranno essere soggetti alla tassa stabilita per i possessori di vetture private? — A rigore di principio, dovrebbe decidersi che nel caso si tratti piuttosto di vetture pubbliche non solo, ma di esercizio di pubbliche vetture; poichè pubblici sono quei veicoli nel senso che chiunque può accedervi e nel senso che l'albergatore fa di questo servizio l'oggetto di una speculazione: ed anche economicamente la tassa suntuaria in esame non si potrebbe, senza snaturarla, estenderla agli industriali, come senza disconoscere l'indole della tassa sul valore locativo, non si potrebbe applicarla ai locali tenuti ad uso albergo.

Però diversa fu la soluzione data alla questione dal regolamento, il quale dichiarò nel caso tassabili tali veicoli come vetture private.

419. Anche per la tassa sulle vetture private, nell'applicazione si può seguire il sistema della distribuzione per categorie: anzi è

(1) Circ. dir. gén. des contr. dir., 15 novembre 1862 (Dalloz, *Répert.*, voc. *Voirie par terre*, n. 769.

(2) Dalloz, *Jurispr.*, ann. 1864, III, p. 37.

(3) Art. 25 del regolamento.

lesiderabile che ciò si pratichi dai Comuni, per rendere più proporzionale e giusta l'imposta (1). Le categorie poi si determineranno avuto riguardo alla capacità delle vetture, ed al numero delle ruote e dei cavalli, proporzionandovi la tassa rispettiva.

Il regolamento variamente determina il *maximum* dell'imposta, secondo l'importanza dei Comuni, che vengono distinti in cinque classi (2).

420. La distribuzione per categorie a seconda dell'importanza e del valore della vettura è una garanzia dell' equa distribuzione dell' aggravio: ma però anche tra vetture di valore venale identico, l'una può rappresentare talvolta un lusso e una spesa maggiore di quella occorrente per l'altra, ed era giusto che anche di questo si tenesse conto. Alludiamo alle vetture fregiate di stemmi e di emblemi gentilizi.

Già nella legge del 1866 era stabilito che « la tassa sulle vetture private che siano fregiate di stemmi ed emblemi gentilizi sarà raddoppiata » (3). E la stessa disposizione passò nella legge del 1870 (4).

421. A questo riguardo è opportuno accennare ad una proposta fatta in Parlamento per estendere la portata di tale disposizione.

Nel 1870 quando discutevansi appunto i provvedimenti finanziari concretati nella legge delli 11 agosto, l' on. Pasini aveva proposto un'aggiunta all' art. 5 proposto dalla Commissione, così concepita:

« La tassa sulle vetture private che siano fregiate di stemmi o emblemi gentilizi, *o di cifre iniziali, o che anche senza questi*

---

(1) Nel progetto di riforma delle imposte dirette comunali del 1876 venne pure per questa tassa confermata la divisione dei Comuni in classi e la distinzione delle vetture in categorie, come è disposto nel Regolamento vigente, salvo che furono determinate con criteri alquanto diversi, per uniformità colle altre tasse. Così, invece di cinque classi di Comuni, se ne formarono sei; invece di lasciare ad arbitrio dei Comuni la distinzione in categorie, si rese questa obbligatoria, eccetto pei Comuni di 5ª e di 6ª classe; si dichiarò obbligatorio il massimo della tassa, vario secondo la classe dei Comuni, e furono inoltre meglio definiti i criteri, secondo cui dovesse avere luogo l'iscrizione dei veicoli alle diverse categorie.

Il progetto non portò innovazione alla legge in quanto prescrive dovere la tassa essere raddoppiata pei veicoli fregiati di stemmi od emblemi gentilizi, nè in quella parte in cui dichiarasi come debbono essere tassati i fabbricanti e negozianti di vetture, nè, infine, nella facoltà data al Comune di far apporre una marca al veicolo per potere accertare facilmente se è in regola rispetto alla tassa, disposizioni tutte, che furono riconosciute convenientissime.

(*Relazione* della Commissione, IV, p. 58).

(2) Art. 27 del regolamento.

(3) Art. 8 legge 28 giugno 1866, n. 3022.

(4) Art. 5 legge 11 agosto 1870, all. O, n. 5784.

segni possano considerarsi come carrozze di lusso, potrà esser maggiore della tassa stabilita per le altre vetture private » (1).

L'on. Chiaves, relatore, rispondeva all' on. Pasini, che la Commissione comprendeva come questo emendamento fosse informat da un pensiero che in sè sarebbe stato ammessibile, ma aggiungev che, a suo avviso, il lasciare al criterio di chi ha da imporre l tassa il modo con cui si possa considerare come carrozza di luss una vettura qualsiasi, poteva produrre inconvenienti ed ingenerar confusione e disparità di trattamento. Quindi conchiudeva col dir che la Commissione credeva di non poter accettare la formale pro posta fatta.

Dopo tali dichiarazioni ritirava l'on. Pasini il suo emendament facendo precedere il ritiro dalle seguenti osservazioni: — « Nel l' articolo 7 del progetto di legge è stabilito che « i Comuni po tranno dividere le vetture in varie categorie, e sottoporle ad un tassa diversa ». Quindi se qualche Comune troverà utile la mi idea, potrà approfittarne. A me basta di averla esposta; e per no obbligare la Camera ad una discussione su questo argomento, ritir il mio emendamento, perchè se sarà approvato, come ne sono pe suaso, l'art. 7 della Commissione, i Comuni avranno facoltà di me tere in pratica la disposizione contenuta nella mia proposta » (2

Nè seguivano altre repliche da parte della Commissione: pe cui, ritenute le fatte dichiarazioni, e ritenuto il tenore dell'art. della legge (pari all' art. 7 del progetto), si può conchiudere ch sia lecito ai Comuni di estendere l'aumento della tassa anche all altre vetture che senza essere fregiate di stemmi o emblemi ge tilizi, abbiano però altri segni equivalenti, come appunto le in ziali, o un servizio di vetturini in livrea, e simili: il che del rest è pur consono e confacente all'imposta in discorso.

---

(1) *Atti Uff.*, Camera dei Deputati, ann. 1870, vol. III, p. 2299 e seg.
(2) *Atti Uff.*, loc. cit.

TITOLO X.

TASSA SUI DOMESTICI.

PRENOZIONI GENERALI — DEFINIZIONE DELL'IMPOSTA — LUOGO IN CUI È DOVUTA.

CAPO I.

Prenozioni generali sulla tassa, e precedenti legislativi.

422. La tassa sui domestici, sebbene di tenue importanza, vale pur qualche cosa per sopperire ai bisogni dei Comuni. Essa non può sollevare grandi quistioni di principio, nè presentare gravi difficoltà nella sua applicazione. Appartiene, come quella sulle vetture private, alla categoria delle imposte dirette sulla spesa: ed è antica nell'ordinamento delle imposte nelle nazioni civili.

Gli economisti la pongono nella classe delle imposte compensative minori (1), a capo alle quali sta il tipo delle imposte sulla spesa, quella cioè sul valore locativo delle abitazioni. E per vero con questa ha comuni molti caratteri.

423. Appunto in base ad una tale analogia, si può domandare se alla tassa in esame si confaccia meglio una distribuzione in ragione progressiva, o semplicemente in misura proporzionale. Contro il primo sistema si obbiettò che la progressività desta sempre ripugnanza in coloro che hanno a cuore di mantenere nel riparto dei pubblici carichi, non solo l'equità intrinseca, ma eziandio l'evidenza dell' equità. Ora, l' imposta progressiva anche se, date certe condizioni del sistema tributario, può in astratto sembrare giusta in sè, all' atto pratico non potrà mai esser tale, perocchè la scala della progressione dipenda sempre dall'arbitrio.

---

(1) PESCATORE, *La logica delle imposte*, XXIX, 194.

Non vi sarebbe, si disse (1), che un solo caso in cui non avrebbe questo difetto, cioè quando la progressività si ottenga, per così dire in modo indiretto, ossia quando si detragga sempre una quantità costante da qualunque reddito o altra cosa tassabile. Se ad esempio per l'imposta di ricchezza mobile si togliesse da ogni reddito una determinata somma fissa, quale si può ritenere indispensabile a primi bisogni della vita, certo l'imposta assumerebbe una progressività, ma insensibile, e i cui diversi gradi dipenderebbero da una legge aritmetica e necessaria. Così per la tassa sui domestici, se si adottasse il criterio di non computare una persona di servizio qualunque sia il numero di quelle che un individuo tiene a sua disposizione, si avrebbe la progressività senza l'arbitrio. Ma fa ciò, e ridurre la tassa ad una mera pompa di nome, sarebbe quasi tutt'uno. Già per se medesimo questo tributo non serve a ristorare di molto le finanze locali, e se vi si aggiungesse una restrizione di tal fatta, meglio varrebbe addirittura abolirlo.

Per la qual cosa, si conclude dagli avversari, trattandosi di imposte comunali, è più savio partito il restar fedeli al sistema della tassa proporzionale.

Però non sapremmo sottoscrivere a cotesta opinione, per le ragioni già accennate più diffusamente, discorrendo della tassa sul valore locativo; e le quali ci paiono qui perfettamente invocabili. Tassare chi tiene tre domestici, appena tre volte tanto di chi ne tiene un solo, non è proporzionare la tassa agli averi, ma rompere appunto quell'equilibrio nei tributi, la cui conservazione dovrebbe essere supremo intento di ogni ben ordinato sistema di imposte. Certo è però che, ristretta la tassa sui domestici nei limiti di una semplice contribuzione locale, e con una tariffa assai mite, quale è quella vigente appo noi, gli inconvenienti rimangono men gravi, ma non per questo in principio deve dirsi men fallace il sistema.

424. Del resto in favore della progressività non mancano esempi di legislazioni straniere. Così in Olanda, la tassa sui domestici è progressiva; colpisce tutti coloro che sono al servizio della persona, della casa o delle scuderie, e cresce progressivamente col numero dei servitori, talmente che, se per un domestico sono dovuti cinque fiorini, per dodici se ne devono ducentosettanta, e se ne corrispondono quaranta per ogni domestico al disopra di dodici. Anche la Prussia ebbe ad adottare la tassa progressiva: ivi fu stabilito che per un solo domestico debbonsi pagare sei talleri; per due, sedici; per tre, trenta; per quattro, quaranta; per cinque, settantacinque; al disopra di cinque, cinque talleri per individuo.

(1) Ved. *Relazione* della Commissione parlamentare pel riordinamento tributario dei Comuni e delle Provincie. — Stamperia Reale, 1876, IV, 60.

425. In Francia per lungo tempo i domestici non furono og-
etto che di disposizioni di polizia eccessivamente severe e vessa-
orie (1).

Francesco I coll'ordinanza del dicembre 1540 aveva proibito di
enere al servizio persone sconosciute o di cattiva fama, sotto pena
i rendere senza eccezione i padroni responsabili civilmente pei
itti delittuosi che potessero venire commessi da quelle (2).

Un regolamento di polizia di Carlo IX faceva divieto ai dome-
tici di licenziarsi dai loro padroni per andare in servizio di altri,
enza il consenso di quelli, o senza una legittima e ragionevole
ausa; e analogamente faceva divieto ai privati di accettare al
oro servizio domestici, senza essersi previamente informati dagli
ntichi padroni dei motivi del licenziamento, o senza aver richiesto
l domestico il certificato di *ben servito* del padrone antico (3).

I domestici poi che si fossero maritati senza il consenso dei loro
adroni, dovevano per questo perdere il diritto al pagamento dei
alari ad essi spettanti, i quali erano devoluti a favore dei poveri
el luogo (4).

Si fu nell'epoca della fortunosa e grande rivoluzione, che sorse
otto una forma speciale la tassa sui domestici.

La contribuzione mobiliare comprese anche questo particolare
idizio della ricchezza, che colpì con un'imposta suntuaria e progres-
va. Come si riconobbe nel fitto un mezzo atto a indicare l'agiatezza
ei privati, così anche dal numero delle persone di servizio, si de-
usse una presunzione per determinare per altra via la ricchezza
ei singoli cittadini, e aver un elemento di più nel proporzionare
gravezza pubblica alle fortune private.

426. In Italia poi, la tassa sui domestici si può dire relativa-
iente antica.

Già la legge sarda del 1859 ne aveva autorizzato la riscossione
isieme alla tassa sulle vetture pubbliche e private.

Poco dopo, e cioè nel 1866, veniva riconosciuta nella legge ita-
ana (5), e se ne autorizzava la riscossione in misura proporzio-
ale al numero dei domestici, che venivano tassati con una mite
riffa in ragione di lire 3 per ogni domestica e di lire 5 per ogni
omestico. La tassa era raddoppiata pei servitori che indossavano
vrea.

Nei provvedimenti finanziari del 1870 a favore dei Comuni, si

(1) Merlin, *Répert.*, IV, 4.
(2) Art. 8 de l'Ordonn. du mois de décembre 1540.
(3) Réglem. 7 février 1567, tit. XVII, art. 1.
(4) Art. 4, ivi.
(5) Legge 28 giugno 1866.

comprese pure la cessione di questa tassa a pro degli stessi: diventò, rimanendo tale tuttora, una tassa locale, conservata per sempre l'applicazione col sistema proporzionale (1).

La stessa imposta fu rimessa ancora in discussione nel 1876 dall Commissione che studiò il grave problema del riordinamento del tasse locali; e in seno alla stessa si sollevò la questione se l' im posta dovesse essere resa progressiva. Ma nemmeno allora la pro gressività trovò fortuna. — « Non parve conveniente, si conchius dalla Commissione stessa, una riforma, che « sarebbe stata in con traddizione con le massime che informavano l'intero progetto. I vero, se vi è tassa, in cui la progressività potrebbe avere un qualche giustificazione, è quella sulle pigioni, e non pertanto ancl di là la Commissione la volle bandita, e non si ammise neppur l'alternativa della scelta tra la tassa proporzionale e la progressiva che il decreto legislativo del 28 giugno 1866 lascia ai Comuni tanto meno adunque si poteva introdurre questo principio per tassa sui domestici » (2).

In ogni modo, quel progetto non essendo passato in legge del Stato, le norme fondamentali per l'applicazione della tassa in d scorso sono sempre contenute nella legge e nel regolamento d 1870; e sulle traccie di tale legislazione positiva ci limiteremo a esaminare la natura, i caratteri e le regole di applicazione del imposta.

CAPO II.

Caratteri dell' imposta — Sua definizione Da chi e dove sia dovuta.

427. *La tassa non colpisce i domestici, ma le persone cui essi presta servizio.*
428. *Quali persone si intendano sotto la denominazione di domestici.*
429. *Sono tassabili come domestici le persone di servizio che non ricevo alloggio o vitto dalle persone da cui dipendono?*
430. *Domestici che prestano servizio a più persone, senza convivere co alcuna di esse.*
431. *Esenzione per le persone di servizio addette all' agricoltura.*
432. *Altre esenzioni, con richiami ai lavori legislativi. Proposte deg on. Plutino e Rattazzi.*
433. *Altre esenzioni portate dall' art. 12 del Decreto leg. del 1866.*

---

(1) Legge 11 agosto 1870, all. O, n. 9784 e Regio Decreto 24 dicemb 1870, n. 6137.

(2) *Relazione* della Commissione, IV, p. 61.

34. *Si possono dare esenzioni in ragione dell'età dei domestici?*
35. *Quando cessa la corresponsione del servizio, deve pure cessare la tassa, per quanto perduri la permanenza del servo presso il padrone — Domestici infermi.*
36. *Se i parenti che prestano servigi possano tassarsi come domestici.*
37. *Raddoppiamento della tassa pei domestici che indossano livrea — Proposta dell'on. Sebastiani.*
38. *Però nella categoria dei domestici di lusso non si possono comprendere che quelli i quali prestano servigi manuali — Conseguente esenzione da ogni tassa delle educatrici, istitutori, ecc.*
39. *Luogo in cui è dovuta la tassa — Luogo della residenza.*
40. *Se la legge abbia inteso di riferirsi alla residenza del padrone o a quella del domestico — Progetto del 1876.*
41. Segue.
42. *Natura personale dell'imposta — Conseguentemente non è dovuta che in un solo Comune.*
43. *Fatti che stabiliscono la residenza.*
44. *Giurisprudenza.*
45. *Criteri per decidere nel concorso di più dimore non temporanee, quale sia il luogo di residenza agli effetti dell'imposta.*
46. *Non è dovuta la tassa pel nuovo domestico assunto a sostituire un precedente.*
47. *La tassa pagata dall'autore giova anche all'erede.*
48. *Cessazione e cominciamento del servizio nel corso dell'anno.*
49. *Formazione dei ruoli, dichiarazioni, ricorsi in via amministrativa e giudiziaria.*
50. *Regolamenti comunali.*
51. *La tassa può essere facoltativa od obbligatoria.*

427. Per quanto la tassa si intitoli « sui domestici » non sono uesti colpiti dall'aggravio, ma esclusivamente gli individui a cui prestano servizio.

E nemmeno indirettamente la tassa intende colpire i primi, giacchè l'onere della tassa si radica esclusivamente nei secondi; non versando in tema di una tassa di esercizio o di altra forma analoga, ma di vera e propria tassa sulla spesa: chi paga e non chi riceve il salario è soggetto all'onere del tributo.

Quindi nessun diritto di rivalsa potrebbe certamente competere al padrone verso i suoi dipendenti famigliari.

Accenniamo a questa particolarità perchè nella legge sui redditi di ricchezza mobile, e in ordine ai commessi ed altre persone che prestano servizi non domestici, ma industriali o professionali, la tassa è anticipata dai principali, con espresso diritto di rivalsa o di ritenuta verso i loro dipendenti (1). Il che si spiega perfet-

(1) Testo unico della legge per la tassa sui redditi di ricchezza mobile, approvato con R. Decreto 24 agosto 1877, art. 17.

tamente, avuto riguardo alla diversa natura delle due impost diverse.

428. Nel senso comune della parola è domestico colui ch riceve salario e dimora nella casa della persona a cui presta se vizio famigliare. Così sono domestici i valletti, portieri, ecc. (1 Tre elementi concorrono a dare la nozione giuridica del domestic la natura dei servizi prestati, i quali devono rigorosamente esse attinenti al servizio della famiglia, la corresponsione di un salario la coabitazione nella stessa casa *(domus)*, donde anche l'etimologi del nome.

La definizione data dalla legge dell'imposta tiene però mino conto dell'ultimo elemento, ed anzi fu dichiarato espressamente ch non si doveva « far distinzione se i famigli ricevano o no l'alloggi o il vitto dalla persona, da cui dipendono » (2): dichiarazione, ch fu anche conservata nel progetto di legge sulle imposte comuna del 1876 (3).

I servizi famigliari poi, ai quali deve aversi riguardo agli effet della tassa, nella definizione dei domestici, sono essenzialment quelli manuali: al qual concetto meglio risponderebbero forse, rigore di termini, altre parole che non quella generica usat dalla legge.

E non è nuova in giurisprudenza questa distinzione fra servigio servigio, e giova appunto richiamare la differenza, che si volle d molti stabilire tra *domestico* e *servitore*. Il concetto di domesti ha qualche cosa di più elevato od almeno di più generico (4) ch l'altro di servitori, ed altra volta furono compresi fra i primi color che esercitano funzioni per nulla servili, ma onorevoli, come ap punto i bibliotecari, i precettori, i cappellani, ecc. (5).

Su ciò gioverà quindi l'avere insistito per evitare possibilità dannose confusioni.

429. In Francia, avuto riguardo che qualunque cittadino, fra cese o straniero, purchè non indigente, non esclusi di regola i do mestici in senso lato, doveva pagare una contribuzione personale per uno stesso titolo si correva rischio di imporre una doppia tassa e si credette quindi necessario un temperamento speciale di equit per quei domestici, riguardo ai quali si esigeva già una contribu zione speciale, onde furono compresi nelle esenzioni della tass

---

(1) Merlin, *Répert.*, IV, p. 2.

(2) Art. 10, legge 11 agosto 1870, n. 5784, all. O.

(3) Art. 53, progetto, capo VII.

(4) « *Domestico:* persona che vive in una casa esercitandovi alcun u ficio ». Fanfani e Rigutini, *Vocabolario italiano della lingua parlata.*

(5) Dalloz, *Répert.*, XL, 50. Ved. anche Merlin, *Répert.*, IV, 4.

ersonale: esenzione questa, che finì con accentuare sempre di più limiti della tassa sui domestici.

Così si stabilì che non sono tenuti i domestici all'imposta persoale, quando hanno alloggio e nutrimento presso i padroni e sono sclusivamente addetti al servizio della loro persona, alla sovrintenenza o esercizio rurale; mentre sono soggetti a quest'onere, se bbiano, come proprietari o come conduttori, un'abitazione partiolare per essi o per la loro famiglia (1).

Per tal modo è rispettata, nella legge francese, l'etimologia stessa el nome che accenna ad una convivenza per ragione di servizio.

Nella legge italiana invece, come si avvertì, domina un diverso oncetto: la convivenza è elemento secondario, e basta il semplice atto del servizio indipendentemente da quella. Ed anche la legge el 1866 già in proposito aveva dichiarato che non doveva farsi distinzione se i domestici ricevano, o no l'alloggio o il vitto dalle ersone da cui dipendono » (2).

Crediamo però che quest'ultimo sistema sia preferibile al primo, n quanto che dirime anzitutto numerose controversie; nè d'altra arte pel solo fatto della mancata convivenza si potrebbe sostenere he in ogni modo il servizio prestato non sia segno di un'agiatezza he si possa giustamente colpire coll' imposta.

Solo sarebbe desiderabile che, tenuto conto del fatto che generalmente meno completo riesce il servizio dei domestici non conviventi col padrone, fosse per questi creata una categoria speciale er farli oggetto di una tassa inferiore alla comune.

430. Che dovrà dirsi però quando si tratti di domestici inervienti a più persone, senza che convivano con alcuna di esse? er la legge vigente ciò non costituisce oggetto di questione, esendo stato espressamente preveduto il dubbio, e risoluto nel senso ell'esenzione dalla tassa (3).

La Commissione del 1876 non mantenne nel suo progetto l'escluone dei domestici che servono a più persone, non conviventi nel medesimo alloggio, perchè, ammesso che la tassa sia dovuta per n domestico che serve una sola persona anche quando non gli a somministrato l'alloggio od il vitto, parve che l'imponibilità arebbe stata subordinata ad un fatto non dipendente dal padrone he deve pagare la tassa, ma dalla persona di servizio, e si duitò che la esenzione potesse aprire l'adito alla frode (4). Ma la

(1) Cons. d'État, 7 déc. 1860 (Dalloz, *Jurispr. gén.*, 1865, III, 45).

(2) Art. 10, legge 28 giugno 1866, n. 3022. — Conf.: Art. 10, legge agosto 1870, all. O, n. 5784.

(3) Art. 11, legge 28 giugno 1866; e art. 13, legge 11 agosto 1870, all. O.

(4) *Relazione* della Commissione, IV, 62.

proposta innovazione non parrebbe conforme a giustizia. Sia pı
vero che anche sotto il rispetto economico il domestico non ce
di essere tale, solo perchè non conviva col padrone, e che si abb
ad avere unicamente riguardo al fatto del servizio prestato, ma
pur certo che questo servizio deve essere completo, e non può e
serlo, se non è più o meno esclusivo. Nè si può dire che un se
vizio diviso e molteplice sia un fatto indipendente dal padrone, ii
perocchè questo fatto è impossibile che non sia invece non sc
conosciuto, ma anche valutato nella misura della retribuzione.
d' altra parte sarebbe troppo evidentemente ingiusto che ment
una famiglia che tenga a suo servizio esclusivo un domestico, p
gherebbe per lo stesso la tassa di lire cinque, tre famiglie al
quali prestasse alternativamente servizio un domestico solo, e cl
quindi rappresenterebbero una condizione di fortuna senza co
fronto inferiore alla prima, dovessero pagare tre volte tanto!

431. Sono a considerarsi domestici per gli effetti della tas
le persone che prestano servizi manuali, come già si disse. È d'uoj
però insistere che tali servizi devono essere piuttosto diretti al
persona, che ai beni e agli affari.

Così, a ragion d' esempio, non sarebbe titolo alla tassa il se
vizio reso dai servi di campagna (1).

Un'esplicita esenzione al riguardo era stata invocata in Parl
mento dall'on. Plutino, quando appunto si discuteva il progetto
legge per la cessione della tassa sui domestici ai Comuni. — « C
una classe di domestici, che è quella addetta all' agricoltura.
domando alla Commissione, diceva l' on. Plutino, se intende cl
questi paghino, oppure no. È una questione gravissima, sulla qua
ebbe luogo un'ampia discussione quando si è proposta questa legg
Allora si è stabilito che i domestici agrari, i garzoni di campag
non devono pagare l'imposta, ma s'intendono soggetti a tassa i d
mestici i quali servono esclusivamente l' individuo, la persona.
prego la Commissione di fare questa dichiarazione, giacchè ı
nostro paese eminentemente agrario, intendo che si sosten

---

(1) Già sotto l'impero della legge del 1866, in ordine alla tassa speci
sui domestici si era contestato alla Finanza il diritto di imporre la ta
in ragione dei commessi, fattorini, operai, garzoni, giornalieri e salaria
prestanti servizio in lavori agricoli od industriali e contemporaneame
inservienti anche alla persona o alla famiglia del padrone; e si stal
come pacifica la massima che la tassa fosse applicabile ai detti individu
nel caso che il servizio da loro prestato alla persona ed alla famiglia d
padrone fosse la loro occupazione abituale e principale e che non fo
applicabile qualora il lavoro agricolo od industriale fosse la occupazio
predominante e l'altro solo accessorio e secondario.

Ved. Relazione del Ministro Finanze alla Camera dei Deputati (*Atti U*,
anno 1872, tornata 1 marzo).

sempre il progresso dell'agricoltura, e non voglio che sia menomamente compromessa » (1).

E l'on. Chiaves, relatore del progetto, rispondeva aderendo pienamente a un tale ordine di idee, che informò poi la legge tuttora vigente.

432. Può giovare avere presenti i termini della risposta data dall'on. Chiaves, per aver cognizione anche delle altre esenzioni che furono ammesse al riguardo.

Ed ecco le parole dell'on. relatore: — Avverto la Camera che sarà opportuno, quando si parlerà dell'abrogazione del decreto legislativo 28 giugno 1866, aggiungere alcune parole; cioè non limitarsi a dire: è abrogato il decreto; ma soggiungere: in quanto non è contrario alla presente legge. E la ragione si è, perchè gran parte delle questioni che si sollevano ora, sono già risolute da quel decreto, secondo le opinioni che vengono manifestate. Così, riguardo all'opinione molto opportuna e molto razionale manifestata ora dall' on. Plutino, abbiamo l' art. 11 di quel decreto ove è detto: « Non si comprendono nel novero di domestici:

I commessi, fattorini, operai, giornalieri e salariati che prestano i loro servizi per lavori agricoli, industriali e commerciali.

I trabanti e i soldati di confidenza.

I vetturali, sorveglianti e mozzi delle vetture pubbliche.

I famigli al servizio delle Amministrazioni dello Stato, delle Provincie e dei Comuni, e degli istituti di educazione, di istruzione e di beneficenza.

Coloro che nella giornata prestano servizio a più persone non conviventi nello stesso alloggio ».

Queste eccezioni, che sono appunto quelle che la Commissione intende di mantenere nel suo progetto, vengono conservate dal punto in cui si dica: « è abrogato il decreto in quanto non sia contrario alla presente legge » (2).

Non passò nella legge l'inciso proposto dell'on. Chiaves, essendosi osservato dall'on. Rattazzi (3) che sarebbe stato più regolare fosse il citato art. 11 inserito nella legge del 1870, e il decreto del 1866 si lasciasse interamente abrogato; ed essendo sembrato preferibile al Parlamento un tale sistema che dirimeva ogni possibilità di dubbio.

433. Altre esenzioni erano portate dal decreto legislativo del 1866, e queste pure furono esplicitamente conservate nella legge

---

(1) *Atti Uff.*, Camera dei Deputati, ann. 1870, vol. III, 2305 e seg.
(2) *Atti Uff.*, ivi.
(3) *Atti Uff.*, ivi.

vigente. — Accenniamo a quelle stabilite a favore del Re e mem
bri della reale famiglia, e degli Agenti delle Potenze estere.

434. La tassa sui domestici è dovuta in ragione e a caus
del servizio che gli stessi prestano: è dunque evidente, che quand
per l'età non possano prestarne alcuno di rilevante, non dovrebb
aver luogo l'applicazione dell'imposta. Nei singoli regolamenti lo
cali, si usa quindi, e molto opportunamente, supplire al silenz
della legge, determinando l'età da cui si deva presumere che c
minci il servizio utile.

Nel progetto più volte citato del 1876 si propose una norm
fissa al riguardo, e nel designare le persone per le quali non
dovuta la tassa, si seguì l'esempio della Gran Bretagna, facend
eccezione per le persone che non abbiano raggiunta l'età d'anni 1
non potendo queste portare che un servizio incompleto, di cui nc
si valgono generalmente se non le classi meno agiate (1).

Era anche conveniente stabilire in prevenzione anche l'età i
cui si doveva presumere che il servizio cessasse di essere van
taggioso, e la permanenza del domestico nella casa del padrone
avesse a considerare piuttosto come dovuta a un sentimento
pietà e di gratitudine del secondo verso il primo.

435. Sempre come conseguenza dello stesso principio, ch
cioè fondamento della tassa non è la semplice convivenza del dom
stico, ma la corresponsione dei servizi, deriva che quando il dom
stico sia impossibilitato a prestarli, la tassa non dovrebbe più ave
luogo.

Ciò trova specialmente applicazione quando si tratti di domesti
infermi e che la carità dei padroni trattiene in casa per la cu
opportuna; pretendendola nella specie, la tassa diventerebbe non p
un'imposta sulla spesa, ma una tassa inumana sul bene. Certamen
deve trattarsi di malattia di durata considerevole e tale, che
ne possa tener conto nella ripartizione dell'aggravio: fuori del qu
caso dovrà applicarsi l'insegnamento antico: *servire enim nob
intelligi etiam hi quos ægros curamus, qui cupientes servir
propter adversam valetudinem impediuntur.*

436. È soggetto a tassa chi tiene nella propria casa un pa
rente, il quale, per gli uffici a cui si dedica e i servigi che prest
supplisce a un domestico, cui, altrimenti, con tutta presunzion
si dovrebbe far ricorso?

Fu detto (2) che in tal caso non ricorrerebbero gli estremi pe
l'applicazione della tassa, imperocchè non si possa prescindere dal
qualità di parente, rivestita dalla persona che presta servizi pe

---

(1) *Relazione* della Commissione, IV.

(2) Ved. in questo senso *Riv. Amm.*, ann. 1881, 541.

onali nella casa, qualità che la fa ascrivere piuttosto alla classe lei membri di una famiglia che non a quella dei domestici o ser-·itori propriamente detti. E si aggiunse che non gioverebbe il dire :he se tale persona non prestasse quei servizi, il capo della casa i troverebbe costretto a mantenere una propria persona di servizio, ul riflesso che, data la ragionevolezza di un simile argomento, ne ·errebbe la conseguenza di considerare legalmente come domestica, ıgli effetti della tassa, la moglie stessa, la sorella, la madre od altra ›rossima parente che nell'occasione di sua convivenza in famiglia, ›resta i servizi più comuni, diretti appunto ad evitare l'aggravio lel mantenimento di vere e proprie persone di servizio.

Ma la vera ragione di decidere non sta nell'indagare se la per-.ona che presta servizio, sia o no parente ed in qual grado, ma utto risiede nell'altra indagine, se riceva salario o non, imperocchè ıon in genere chi presta servizio di famiglia è domestico, ma colui, :he lo presta per professione e per una ricompensa venale che :li viene retribuita: — ora, quando questo corrispettivo è dato, si › in tema di domestici, mancando questo, manca tutto e cessar leve la tassa.

La qualità di parente non può produrre altro effetto se non ıuello di spostare le presunzioni: l'estraneo, che serve altrui, si ›resume lo faccia in corrispettivo di un salario e sia un vero dome-:tico, la persona congiunta che presta servizio al congiunto, si ›resume che non ne riceva e che sia parte della famiglia: e questa ıltima presunzione cresce e diminuisce di intensità, in ragione del naggiore o minore grado di parentela.

437. Già fu notato, in ordine alla tassa sulle vetture private, :he la legge molto saviamente dà diritto al raddoppiamento del ributo per le vetture fregiate di stemmi o di emblemi gentilizi: un ınalogo trattamento fu pure introdotto in riguardo ai domestici :he indossano assise speciali o livree.

Fu l'on. Sebastiani, che propugnò tale sistema in Parlamento, ıuando, nel 1865, discutevasi la legge relativa, proponendo un emen-lamento del tenore seguente: — « La tassa sulle vetture private, :he siano fregiate di stemmi od emblemi gentilizi, e quella su co-oro, che tengono domestici, se questi portano livree, saranno rad-loppiate ».

E tale proposta raccomandava, con brevi e giuste parole, che neritano di essere riferite: — « Io credo di non dover molto svol-;ere il mio emendamento, perchè esso rientra perfettamente nel-'ordine d'idee, che ha mosso la Commissione a escogitare l'art. 8, ıel proporre il quale, essa naturalmente ha inteso di colpire di naggiore tassa il lusso e la vanagloria. Lo stesso fine intendesi ·aggiungere dalla mia proposta; e certo non sarebbe giusto che,

mentre la tassa si raddoppia per le carrozze con stemma gentilizio non si raddoppiasse anche per le livree. Volesse Iddio che tutte l tasse potessero colpire soltanto la vanità umana! » (1).

E una tale proposta passò di fatto nel decreto legislativo de 1866, e fu raffermata nella successiva legge del 1870.

438. Con tali disposizioni si venne quindi a creare una categoria speciale pei domestici di lusso, i quali in tanto possono esser titolo ad una tassa più grave, in quanto meno necessario è il servizio che rendono, e più voluttuaria la spesa. Ma però occorr avvertire che non devesi mai perdere di vista il senso special della parola domestici agli effetti della tassa, con cui si accenna esclusivamente a quelli che prestano uffici servili e personali alla famiglia.

Così in Francia furono considerati soggetti alla contribuzione personale ed esenti dalla tassa sui domestici i precettori, le dame di compagnia, gli agenti, i castellani ed altre simili persone, tuttochè siano alloggiati (nel che, come si vide, la legge francese pone altro dei requisiti per rivestire qualità di domestico), mantenuti e salariati. E uguale ragione di decidere si ha sotto l'impero della legge italiana.

Quando, nel 1876, si studiò in Italia il riordinamento delle tasse locali, fu esaminato se convenisse eziandio concedere, a somiglianza di quanto si usa in altri paesi, l'esenzione espressa dalla tassa per gli educatori, educatrici e simili persone; ma fu ritenuto che ciò era ozioso ed inutile, poichè (giovi riferirne le stesse parole) « parve che a niuno potesse venire in mente di annoverare fra le persone di servizio gli educatori e le educatrici, e fosse quasi recar loro offesa, l'accennare al dubbio che potessero comprenders fra le persone di servizio » (2).

439. In qual luogo la tassa è dovuta?

Fu già notato che colla stessa legge e regolamento vennero stabiliti, quanto al luogo dove si dovevano ritenere dovute le tre tasse contemporaneamente istituite nel 1870 (vetture pubbliche, private e domestici), delle norme diverse.

Così si stabilì che la tassa sulle vetture pubbliche si sarebbe pagata nel luogo « dove è stabilita la sede principale del servizio » (3), mentre, quanto alla tassa sulle vetture private, si volle che venisse soddisfatta nel luogo dove se ne fa l'uso ordinario, nel luogo « dove sono abitualmente adoperate » (4).

---

(1) *Atti Uff.*, ann. 1865-66, Camera dei Deputati, vol. III, 2475.
(2) *Relazione* della Commissione cit., IV, 62.
(3) Art. 6, legge 11 agosto 1870, all. O.
(4) Art. 24, R. Decreto 24 gennaio 1870.

Ora, quanto alla tassa sui domestici, legge e regolamento dispon- ono che « la tassa sarà pagata nel Comune, dove si ha la resi- enza » (1): e la diversa locuzione accenna evidentemente a norme iverse.

440. L'espressione residenza richiama alle osservazioni svolte ı ordine alla tassa di famiglia, la cui imponibilità dalla residenza ppunto si determina.

Cotale espressione aveva dato argomento a molte incertezze ella pratica.

Se ne preoccupò la Commissione del 1876 nel suo progetto di iordinamento. — « Quanto al luogo, dove la tassa è dovuta, si è ercato di ovviare alle incertezze, che si manifestarono in seguito lla legge dell' 11 agosto 1870, il cui art. 11 dice: — la tassa è agata nel luogo, dove si ha la residenza, — senza aggiungere ltro. A fronte di tale locuzione, invero, viene spontanea la domanda: vuole significare la residenza del padrone o quella del domestico? ella pluralità dei casi la persona di servizio risiede dov'è il suo adrone, ma non sempre è così, potendo accadere che l'una rimanga ı un Comune e l'altra in un altro. In questo secondo caso, dove i dovrà pagare la tassa? Il dubbio è risolto dall'art. 53 (del Pro- etto), il quale prescrive che la tassa è dovuta da chiunque tiene *el Comune* persone di servizio a sua disposizione » (2).

441. Riteniamo però che la Commissione non abbia chiarito pensiero del legislatore del 1870, e abbia inoltre creato una ra- icale innovazione collo stabilire il principio che la tassa è dovuta el luogo della residenza del domestico: ammettiamo che si tratti i innovazioni in meglio, come sono tutte quelle che tendono a lo- alizzare le tasse municipali, e a restringere sempre più il numero i quelle che, come avviene per la tassa di fuocatico e per qual- un' altra, hanno efficacia su fatti e cose fuori dell' orbita e del erritorio del Comune, producendo facile perturbazione nell' equi- ibrio e distribuzione dei tributi locali. Ma certamente diverso fu d è l'intendimento della legge vigente.

Dicendo la legge che la tassa sarà pagata nel Comune dove si a la residenza, evidentemente accenna alla residenza del padrone, he è colui solo che deve pagare l'imposta, e niente affatto si ri- erisce al domestico. Quindi resisterebbe la lettera a una diversa nterpretazione. Aggiungeremo che in un ordinamento logico della assa sui domestici (astrazione fatta dall' accidentalità dell' essere ra ridotta ad un' imposta comunale), questa dovrebbe precisa- nente avere per base la residenza unica del contribuente, appunto

(1) Art. 11, legge 11 agosto 1870.

(2) *Relazione* della Commissione, IV, ivi.

perchè, sempre in un ordinamento logico della stessa, dovrebl avere per misura la ragione progressiva: e non potrebbe con pr fitto esser tale, se non si avesse a tener conto di tutti i cespiti qualunque luogo si trovino, sotto pena di farla riuscire sempl cemente proporzionale.

442. Però, non ostante che con una evidente contraddizio di fini e di mezzi, la tassa italiana sia puramente proporzionale, innegabile che la legge ha voluto in ogni modo conservarne l'a tico carattere di tassa personale, pagabile per conseguenza n luogo dove si trova la persona del contribuente. E ciò è evident solo che si ritenga ancora che il richiamo alla residenza com elemento determinante dell'imponibilità, fu fatto in opposizione sistema tenuto per la tassa sulle vetture private, in ordine al quali si prese per criterio il luogo in cui se ne fa l'uso ordinari

Ora si possono avere più vetture, e se ne può far uso in luogl diversi; ma la residenza del contribuente non può essere che un sola: e di qui la conseguenza che un medesimo contribuente pu essere tenuto alla tassa di vetture in Comuni diversi, quando pi siano le vetture a sua disposizione nei vari Comuni; ma al co trario per quanto la stessa persona avesse in vari luoghi più d mestici al suo servizio, non potrebbe essere tenuta alla tassa pe tutti che in un solo Comune, e cioè in quello della sua residenz

L'art. 11 della legge, con cui si dichiara che la tassa sui d mestici deve essere pagata non nei Comuni, ma *nel Comune* dov si ha la residenza, conferma sempre più come una sola sia la tass da pagarsi a tale titolo, siccome una sola è la residenza.

Quindi sebbene taluno possa lungo l'anno risiedere saltuariament od anche a periodi regolari, in luoghi diversi, con tutto ciò no potrebbe conchiudersi che si verifichi il fatto di altrettante resi denze capaci di produrre gli effetti dalla legge determinati; giacch sotto tale denominazione non potendosi intendere che il luogo ne quale la persona ha la *dimora abituale* (1), gli elementi che var

---

(1) Art. 16 Cod. civile.

— Ecco in base a quali considerazioni il Consiglio di Stato stabiliva l massima che la tassa sui domestici si paga nel luogo della residenza, ossi dell'abituale dimora, e non può essere dovuta in più luoghi una tassa pe lo stesso oggetto.

« Non hanno valore in contrario le osservazioni sull'indole delle tass comunali e sulla loro corrispettività ai comodi goduti dal contribuente ne Comune, allegate dalla Giunta comunale e dalla Deputazione provinciale d Torino, per giustificare l'estensione che si vorrebbe dare all'applicazion della legge, fino a legittimare la duplicazione della tassa.

« Una delle note caratteristiche di questa, come di tutte le altre tasse è che si paghi una sola volta.

« Il decreto del 28 giugno 1866 stabiliva che la tassa sulle vetture privat deve pagarsi nel *luogo dove se ne fa l'uso ordinario*, e la legge del 187 prescrive che la tassa sui domestici si paga nel *Comune ove si ha residenza*

rebbero a costituire la residenza in un luogo, escluderebbero che potesse aversi contemporaneamente in un altro.

443. In ordine alle questioni che possono sollevarsi nella determinazione della residenza, giova richiamare l'ampia trattazione della materia svolta sotto il titolo della tassa di fuocatico (1).

È conveniente insistere però che una tale indagine rientra puramente nei limiti dell'apprezzamento dei fatti (2), in base ai quali

---

le quali disposizioni per quanto diverse nella forma, consuonano però nel concetto di designare il Comune ove risiede il contribuente.

« La residenza è definita dal Codice civile, all'art. 16 il luogo *in cui la persona ha la sua abituale dimora.*

« Or la dimora abituale in un luogo è costituita dal fatto dell'abitarvi nella maggior parte dell'anno, senza che valgano a mutare questo concetto le temporarie assenze in certi mesi per ragione di comodo o di salute, giacchè non ogni cangiamento di dimora porta cangiamento di residenza. »

Quindi nel caso sottoposto al suo esame, il Consiglio di Stato decideva che il conte di Riscaglia, sebbene solito di passare alcuni mesi dell'inverno a Torino, ove tiene casa d'affitto, non poteva negarsi che ciò non ostante mantenesse la sua residenza nel comune di Fossano, perchè in questo Comune era la sua casa paterna, ove abitava la più gran parte dell'anno, ed era inscritto come elettore politico e amministrativo.

E perciò non poteva egli essere soggetto a pagare la tassa sui domestici in due diversi Comuni, ma soltanto nel Comune di Fossano ove aveva la sua abituale dimora, ed ove, essendo inscritto nei ruoli l'aveva sempre pagata.

Consiglio di Stato, 17 marzo 1875 (*Rivista Amministrativa*, XXVI, 399 e seguenti).

— « La tassa vetture e domestici si paga nel luogo di *residenza ordinaria* e in un solo Comune, non tenuto conto di temporarie dimore in altri Comuni ».

Parere del Consiglio di Stato, 24 aprile 1878, n. 757-299, adottato (*Rivista Amministrativa*, XXIX, 877).

(1) Ved. *Le imposte comunali*, tit. III, cap. III.

(2) « Disputandosi tra più Comuni in quali di essi il contribuente debba ritenersi residente agli effetti del pagamento della tassa sui domestici, la decisione dipende esclusivamente dall'apprezzamento delle speciali circostanze dei singoli casi ».

Parere del Consiglio di Stato, riferito nella *Legge*, XVI, 3.

« Ritenuto in fatto, che dai documenti uniti alla relazione ministeriale, risulta che il conte Avogadro ha i propri beni e la somma principale dei suoi interessi in Castelfranco e vi dimora buona parte dell'anno, e che in Castelfranco fece la denunzia delle vetture e dei domestici, ed ha continuato a pagare la tassa a tutto l'anno 1873;

« Che dietro deliberazione 13 marzo 1874 della Giunta municipale di Padova fu intimato al conte Avogadro di pagare le tasse dei domestici e delle vetture pel 1873 e la multa;

« Che a questa intimazione il conte Avogadro si rese opponente, perchè già imposto di quella tassa nel Comune di Castelfranco;

« Che avendo la Giunta comunale di Padova receduto dalla pretesa del pagamento della multa, perchè riconobbe che l'Avogadro era in buona fede, ma, insistito nel ritenerlo obbligato per l'avvenire al soddisfacimento della tassa in Padova, il conte Avogadro si indirizzò al Comune di Castelfranco, onde, o lo esonerasse dalla tassa delle vetture e domestici, o facesse valere i suoi diritti presso il Comune di Padova;

« Che finalmente, se è provato che il conte Avogadro risiede in Padova

soltanto si dovrà decidere quale delle varie dimore di uno stesso contribuente si abbia a considerare abituale e rappresentante il luogo di residenza dello stesso.

444. Ci limitiamo, per opportuna norma direttiva nella materia, a trascrivere le più importanti considerazioni di fatto accennate dalla Corte di Appello di Torino in una controversia di questa natura per giungere alla determinazione del luogo di residenza del contribuente.

« Nel caso in esame è d'uopo ritenere che l'appellante Broglia abbia la propria residenza in Casalborgone, dappoichè dall'appellato Municipio di Torino non venne punto contestato quanto dal primo veniva posto in fatto nell'atto iniziativo del giudizio in primo grado, che cioè egli tenesse non solo il proprio domicilio, ma eziandio la residenza abituale in Casalborgone, dove passava la maggior parte dell'anno, la quale circostanza è pure provata dalla dichiarazione di quella Giunta municipale del 14 dicembre 1873, la quale aggiunse inoltre che lo stesso appellante si limitava a passare in Torino la stagione invernale.

« A fronte di ciò, mentre trovasi disdetto quanto si addusse dai primi giudici nei motivi dell'appellata sentenza, che cioè il conte Broglia passasse oltre i sei mesi dell'anno in Torino, è pure dimostrato come egli, tenuto a pagare una volta la reclamata tassa sui domestici, debba soddisfarla, siccome provò di averla per lo addietro soddisfatta, in Casalborgone, e come manchi perciò di ragione l'appellato Municipio di Torino nel volerlo a suo favore sottoposto alla tassa medesima anche occorrendo in via di duplicazione.

« In questa sua pretesa il Municipio stesso non può farsi valido

---

una parte dell'estate e tutto l'inverno e vi tiene palco in teatro, e vi abbia, prendendolo a pigione, un appartamento, è pure certo che il tempo in cui risiede a Castelfranco nelle sue proprietà supera quello in cui tiene residenza in Padova ;

« Avvisa: che in presenza delle accennate circostanze sia evidente, che il conte Avogadro deve esser ritenuto sui ruoli dei contribuenti per la tassa dei domestici e delle vetture nel Comune di Castelfranco ».

Avvertiamo però che qui, come anche nel parere del 17 marzo 1875, citato a pag. 488, si fa una confusione manifesta tra le due tasse diverse sui domestici e sulle vetture, subordinandole entrambe al concetto e al fatto della residenza ; mentre il criterio della residenza è valido solo per la tassa personale sui domestici , altra dovendo essere la norma direttiva per la tassa reale sulle vetture private.

Però, fatta questa osservazione per l'esattezza dei principii che a noi paiono i veri, il responso del Consiglio di Stato per quanto ha tratto alla tassa sui domestici, è perfettamente giusto e conforme alla legge.

Vedansi ancora sulla materia, altri pareri dello stesso supremo Consesso sotto le rispettive date[: 10 settembre 1871 (*La Legge*, II, 1871, p. 296); 16 dicembre 1871 (*La Legge*, II, 1871, p. 374); 8 agosto 1872 (*La Legge*, II, 1873, p. 50); 17 marzo 1875 (*La Legge*, II, p. 140).

ppoggio delle risultanze dei titoli da esso lui prodotti; non del
atto che il conte Broglia tenga in Torino un alloggio in locazione
ltre annuale con famiglia e famigli, giacchè è pure stabilito come
gli abbia ben maggiori sostanze in Casalborgone, ove tiene il suo
omicilio, e come risieda ivi colla famiglia stessa e domestici nella
naggior parte dell'anno, sicchè debba ritenersi avere egli colà, e
on in Torino l'abituale dimora, ossia la propria residenza: non
ella circostanza che la maggior parte dei figli di lui sia nata in
'orino, perchè oltre il riflesso che altri dei figli stessi nacquero
ı Casalborgone, e che altri svariati motivi che non siano quelli
i residenza possano avere determinato la di lui consorte a prefe-
ire lo sgravo in Torino, è a rimarcarsi che le nascite attestate
agli atti prodotti dal Municipio, avvennero nei mesi di dicembre
gennaio, e così nella stagione invernale, vale a dire in quella
ninor parte dell'anno in cui egli dimora in questa città; non fi-
almente del fatto che il conte Broglia abbia compilato in Torino
ı scheda di censimento il primo gennaio 1872, e che negli atti di
ascita presentati dal Municipio egli siasi dichiarato domiciliato in
'orino; dappoichè quanto alla prima era necessità di compilarla e
onsegnarla a Torino ove si trovava colla famiglia nella notte dal
1 dicembre 1871 al primo gennaio 1872, e quanto ai secondi la
ndicazione del domicilio in Torino scritta dall'ufficiale che vi pro-
edeva è paralizzata sia dagli altri documenti in causa presentati
al conte Broglia che stabiliscono il suo domicilio in Casalborgone,
a dalla contraria dichiarazione stesa di pugno suo proprio sulla
uddetta scheda che reca avere egli il suo domicilio in Casalbor-
one, e risiedere in Torino solo nei mesi d'inverno » (1).

E in base a tale esatto apprezzamento la Corte dichiarava non
ssere il Broglia soggetto alla tassa sui domestici nel Comune di
'orino.

445. In sostanza, come si vede, la maggiore durata della di-
ora in un luogo a preferenza degli altri, è quella, che determina
residenza: e tale è il fatto, cui si deve principalmente aver
guardo.

Nè la legge ha dato altri criteri, nè altri se ne potrebbero appli-
re, senza andare contro il suo spirito e la sua lettera stessa.
osì, per esempio, non si potrebbe invocare la presunzione stabi-
a, nel caso di conflitto fra più Comuni, dalla stessa legge del
870, in ordine alla tassa sulle vetture pubbliche (2), a favore del
omune più popoloso. Trattandosi di imposta personale, non è il

---

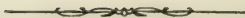
(1) App. Torino, 22 maggio 1874 (*La Giurispr. T.*, IX, 393.
(2) Art. 6, legge 11 agosto 1870, all. O.

In proposito il Ministero delle Finanze stabilì: — « Nei regola menti per l' applicazione di questa tassa speciale è conveniente regolare, anzichè richiamarsi alle disposizioni dello allegato O dell legge 11 agosto 1870 e del relativo regolamento 24 dicembre 187C inserire nei medesimi le principali di esse, affinchè i contribuen ne possano prendere cognizione, e così evitare ogni possibile equi voco e contestazione » (1).

451. Anche la tassa sui domestici, di regola facoltativa, pu essere imposta obbligatoriamente, quando i Comuni intendano ecce dere il limite normale della sovrimposta fondiaria (2).

---

(1) Nota del Ministero delle Finanze, 25 agosto 1871 (*Man. degli Amm.* ann. 1871, pag. 331).

(2) Legge 11 agosto 1870, art. 15.

TITOLO XI.

TASSA DI LICENZA.

SUA APPLICAZIONE — DOPPIA TASSA DI CONCESSIONE E DI RINNOVAZIONE COMPENETRAZIONE CON QUELLA DI ESERCIZIO O RIVENDITA.

CAPO I.

La tassa di licenza nelle varie leggi e progetti.

452. *Le tasse di concessione governativa.*
453. *Loro natura e legittimità. Giudizio di Matteo Pescatore nella* Logica delle imposte.
454. *La legge 26 luglio 1868, n. 4520.*
455. *La legge 11 agosto 1870, n. 5784, all. O — Devoluzione a favore dei Comuni della tassa di licenza di cui ai n. 31, 32, 33 della legge precedente.*
456. *Proposta di abolizione della tassa di licenza nel 1876.*
457. *Nuova tassa di licenza proposta nel 1881.*

452. Contro il principio di libertà assoluta in ogni ramo di commercio stanno le tasse di concessione o *licenza* per determinati esercizi, e per quelli precisamente che nell'interesse pubblico sono maggiormente soggetti ad una più diretta vigilanza. In tal caso gli atti dei cittadini, anzichè dipendere esclusivamente dalla loro libera volontà, sono subordinati al placito di una *concessione governativa.*

Per l'indole del presente lavoro la trattazione della materia dovrà essere limitata alle concessioni di aprire alberghi, trattorie, osterie, locande, caffè e simili stabilimenti, sale da giuochi pubblici, stabilimenti sanitari e bagni pubblici.

Ragionando in generale della natura e legittimità di queste tasse, è ovvio avvertire come i rapporti molteplici di diritto, che corrono tra l'individuo e il corpo sociale (rapporti originati dalle leggi generali di pubblica amministrazione, ovvero da fatti e posizioni personali speciali), fanno sì che sovente il cittadino ricorre al Governo; e l'opera dei pubblici funzionari si interpone a riguardo dell'individuo, concedendogli favori, dispense, autorizzazioni, licenze e consimili benefizi particolari. Ora, che ad ogni concessione governativa il cittadino deva pagare una tassa arbitrata dalla legge, nel senso di retribuire l'opera del funzionario, la ragione facilmente il con-

sente: perocchè a questo modo una parte almeno delle spese delle pubbliche amministrazioni, sostenute dalle imposte generali, si rimborsano da coloro che ne traggono profitto. Ma, avverte il Pescatore nel suo profondo libro della *Logica delle imposte* (1), la legislazione empirica si giova molto volentieri di tutte le opportunità, ed a proposito delle concessioni governative, introduce di molte tasse, eccedenti d'assai la rimunerazione dell'opera; delle quali si può discernere più facilmente la buona occasione che la buona ragione.

453. Lo stesso Pescatore nella sua *Logica*, menziona le tasse più accettabili di tal natura, quelle inaccettabili, e le tollerabili. E di queste ultime parla in modo così fatto: « Altre tasse dipendenti da concessioni governative ci parrebbero non giustificabili perfettamente, ma pur tollerabili dal punto di vista della legislazione empirica, a condizione di contenerle in limiti assai moderati. Tali sono le tasse per iscrizione a ruolo di pubblici mediatori — per autorizzazione all'esercizio delle professioni di procuratore, avvocato, notaio, — per licenze di aprire alberghi, caffè e altri esercizi consimili, e di fondare agenzie pubbliche e stabilimenti sanitari; così via via la legislazione empirica ama di stabilire tasse speciali sopra esercizi industriali diversi, che aggravate soverchiamente, ricadono per naturale tendenza a carico dei consumatori » ma deplora che sopratutto generalmente male si applichi all'una tassa e all'altra, ora il sistema proporzionale, e spesso la misura fissa: e così, esclama, « per concessioni di nobiltà una semplice tassa fissa! Vedi quanto sia arbitraria e spesso ingiusta nei suoi criteri la legislazione empirica! » (2).

Nè la censura che egli muoveva nel 1867 valse a far mutare consiglio al legislatore del 1868, che mantenne in generale lo stesso sistema: e così si ha, per esempio, una tassa grave e proporzionale per la concessione di aprire pubblici esercizi, e rimane una tassa fissa per la concessione di titoli di nobiltà: costando così talvolta più la prima che non la seconda (3).

454. Sotto la data 26 luglio 1868 veniva pubblicata in Italia la legge per la unificazione delle tasse sulle concessioni governative e sugli atti e provvedimenti amministrativi, corredata da analoga tariffa composta di 47 articoli a seconda delle diverse concessioni: tutte di competenza esclusiva dell'erario nazionale.

Fra questi, sono da notarsi gli art. 31, 32, 33.

— « Art. 31 — Licenza di aprire alberghi, trattorie, osterie

---

(1) PESCATORE, *La logica delle imposte*, cap. XXXVII.

(2) PESCATORE, loc. cit.

(3) Art. 31, 32 e 9 delle tariffe annesse alle legge 26 luglio 1868.

cande, caffè o altri simili stabilimenti e negozi, in cui vendasi e smerci al minuto vino, birra, liquori, bevande o rinfreschi, e ıella per tenere sale pubbliche di bigliardo o altri giuochi leciti, stabilimenti sanitarî e bagni pubblici.

— « Art. 32 — Vidimazione annuale delle licenze suddette.

— « Art. 33 — Permissioni temporanee per gli esercizi indicati el precedente numero, concesse a norma dell' art. 37 della legge lla sicurezza pubblica ».

Ed era stabilita l'ultima tassa in una somma fissa di L. 1, e le ime due in una somma proporzionale al prezzo del fitto.

455. Coll' all. O della legge successiva dell' 11 agosto 1870, n cui si provvide ad indennizzare i Comuni delle entrate avocate lo Stato, e delle nuove passività di cui erano stati onerati, la ssa di licenza venne ceduta ai Comuni nell'atto stesso che a loro vore si stabiliva la nuova tassa di esercizio o rivendita.

— « Art. 2 — Sono assegnate ai Comuni le tasse stabilite nei 31, 32, 33 della tabella annessa alla legge 26 luglio 1868, e ntemplate nell'art. 3 della stessa legge; ferme le disposizioni di curezza pubblica, riguardo a tali esercizi » (1).

Dalla discussione che ebbe luogo alla Camera elettiva su quel-llegato, è facile scorgere che una tale cessione fu fatta quasi cidentalmente, essendo stato da taluno avvertito che, mantenendo esta tassa a favore dello Stato, ne sarebbe derivata una vera plicazione con l'altra di esercizio o di rivendita che allora ve-va concessa ai Comuni. Il regolamento del 24 dicembre 1870, rse pel motivo che la duplicazione non si era evitata neppure ercè il mentovato temperamento, con l'articolo 15 diede facoltà Comuni di riscuotere la tassa di licenza in somma minore di ella portata dalla tariffa annessa alla detta legge del 1868, ov-ro di rinunziarvi affatto, compenetrandola in quella di esercizio di rivendita. E la duplicazione sussiste realmente, sia perchè prima tassa colpisce, se non tutti, molti enti imponibili già sog-tti alla seconda, sia perchè se nell' una il fitto è l'unica base ponibile, nell' altra questo stesso fatto costituisce pur sempre il incipale degli elementi che servono alla graduazione delle quote. Il regolamento del 24 dicembre non rimediò al male, ma sug-

1) L'onor. Chiaves (relatore) proponendo la citata disposizione che inal-ata passò dal progetto nella legge vigente, osservava: « La ragione di esta locuzione è la seguente, che cioè nell'art. 3 della legge 26 luglio 1868 sono delle tasse che non potrebbero essere pagate ai Comuni, e vi sono posizioni le quali concernono la sicurezza publica da esercitarsi per parte l'autorità politica. Con questa dizione, anche d'accordo coll'onor. pre-ente del Consiglio, si è veduto che si provvedeva ad ogni necessità ». *Atti Ufficiali*, Camera dei Deputati, tornata 9 luglio 1870. Vol. III, anno 70, p. 2299.

gerì, soltanto il rimedio, lasciando arbitri i Comuni di approfittarne o no.

456. La Commissione che studiò nel 1876 il riordinament delle tasse locali, ebbe presenti tutti questi gravissimi obbietti, non ostante avrebbe ancora proposto di mantenere questa tass se nello studiare il modo di regolarla non avesse trovato difficolt molteplici e di grave momento. Su questo proposito considerò l stessa Commissione, che stando al carattere della tassa con cui colpisce il fatto del rilascio della licenza, facendo perciò servir ad uno scopo fiscale un provvedimento di ordine pubblico, biso gnava di necessità richiederne, come si fa tuttora, il pagamento in tegrale prima che il rilascio della licenza avesse luogo. Ma qu presentavasi una prima difficoltà: se la tassa deve essere propor zionata al fitto del locale come si potrebbe farne la liquidazion ove questo elemento non fosse conosciuto quando si richiede la l cenza? Si vorrà obbligare l'esercente ad assumere un impegno pe l'affitto del locale, senza che sia certo se gli sarà accordato il per messo di aprire l' esercizio, permesso che potrebbe essere nega dall'autorità di pubblica sicurezza, non ostante il pagamento del tassa? Eppoi, non sarebbe un onere soverchio di far pagare in un sola volta una tassa che per alcuni potrebbe salire ad una somm ragguardevole? — D'altra parte, considerata sotto l'aspetto dell'o dine pubblico, bisognava che la tassa fosse stabilita in una misu assai più tenue, non proporzionale al fitto e non facoltativa, m obbligatoria per tutti i Comuni, onde avrebbe preso un caratte così generale da far dubitare se non fosse il caso di restituirla al Stato. — « In ogni modo (si conchiuse), sarebbe sempre una tassa i diretta, e però estranea al progetto di legge, informato al concetto provvedere al riordinamento delle sole tasse dirette. Certo si sareb anche potuto, volendo, trasformarla in una tassa di quest' ultin specie. Bastava imprimerle un carattere prettamente fiscale, f cendo oggetto dell' imposizione, non già il rilascio della licenz bensì il fatto dell'esistenza dell' esercizio, ma in tal caso sareb mancato il titolo per la imposta speciale, e con esso perfin la r gione della sua stessa denominazione. Non sarebbe stata semp cemente una duplicazione, ma sarebbe diventata una vera sovrim posta alla tassa sugli esercizi e sulle rivendite, una sovrimpos di nuova foggia, perchè a vantaggio dello stesso ente a cui favo sarebbe la principale, e perchè si applicherebbe ad una parte s tanto della materia imponibile ».

Queste furono, in breve, le precipue ragioni che indussero l Commissione ad escludere la tassa di licenza dal suo progetto d legge.

457. Pochi anni dopo la tassa di licenza veniva di nuovo mes

n discussione nel Parlamento, anzi si accennò ad una nuova tassa li licenza oltre quella portata dalla legge 11 agosto 1870.

La proposta di cui parliamo venne fatta nel 1882, nell'epoca in ;ui fu presentato un progetto di iniziativa parlamentare per l'abo-izione del dazio di minuta vendita sulle bevande nei Comuni chiusi: ›d allora, quasi a correttivo dell' abolizione del dazio, si invocò ın duplicato della tassa di licenza. — « Mentre, diceva il relatore, :olla proposta legge d'abolizione della minuta vendita, si ha per scopo di liberare le classi meno agiate ed i poveri da una im-›osta che su di loro unicamente grava, e di togliere agli esercenti 'onere insopportabile delle vessazioni che accompagnano il paga-nento della tassa, bisognava d'altra parte eliminare il pericolo che 'abolizione diventasse incitamento al moltiplicarsi delle rivendite li liquori, delle osterie e bettole che sono fomiti di ubbriachezza, d occasione agli operai di allontanarsi dalle famiglie, dal lavoro, di sprecare in poche ore il guadagno di parecchie giornate. A uesto inconveniente il progetto di legge proposto, rimedia col-'autorizzazione accordata ai Comuni di colpire d'una tassa spe-iale le liquorerie, ed in generale le rivendite di vino e liquori he specialmente cagionano il lamentato inconveniente » (1).

Però, nè il primo, nè il secondo progetto passarono in legge, e a materia relativa alla tassa di licenza è tuttora regolata esclu-ivamente dalla legge del 1870 e dalle precedenti richiamate nella tessa.

CAPO II.

;sercizi soggetti alla tassa — Modi di applicarla: esazione separata, e compenetrazione con quella di esercizio o rivendita — Tassa di concessione e di rinnovazione.

58. *Licenza necessaria per l'apertura di spacci di bevande, di alberghi, sale da giuoco, ecc. — Norme relative.*
59. *Doppia tassa di* concessione *e di* rinnovazione.

---

(1) Ecco gli articoli del citato progetto di legge relativi alla nuova specie i tassa di licenza:

« Art. 4. È fatta facoltà ai Consigli comunali di imporre una tassa pro-ria sulle liquorerie, osterie, bettole e simili esercizi.

« Questa imposta che dovrà essere proporzionata alla importanza dello ;ercizio, consisterà nel pagamento a favore del Comune di una somma ınua non minore dell'ammontare della tassa di concessione governativa, non maggiore del doppio della stessa.

« Art. 5. I Consigli comunali dei Comuni chiusi non potranno valersi del sposto dagli articoli 2 e 3 di questa legge, se contemporaneamente non ranno applicata l'imposta speciale stabilita col precedente art. 4 ».

(*Att. Uff.*, Cam. Deputati, tornata 3 febbraio 1881, n. 162 Doc.)

458 La tassa di licenza ha la sua ragione ed origine nell legge sulla pubblica sicurezza: e giova quindi averne per somm capi presenti le disposizioni più importanti.

A termini della citata legge, chiunque voglia aprire alberghi, trat torie, osterie, locande, caffè ed altri simili negozi pubblici, sale d bigliardo o da altri giuochi leciti, deve aver riportato analogo per messo dalla competente autorità politica del circondario. La domand deve farsi su carta da bollo da centesimi 50 e corredata dei se guenti documenti, cioè: della fede criminale e di quella politica dalle quali risulti che il richiedente non fu condannato per crimi o per delitti di furto, truffa, di giuoco d'azzardo ed altri simi reati: e se egli non ha residenza nel Comune, in cui intende aprir l'esercizio, si unirà pure il certificato di buona condotta da rila sciarsi dal sindaco del proprio Comune. La domanda così corredata sarà presentata al sindaco il quale, sentito il voto della Giunta la rimetterà col voto stesso alla competente autorità di circondario che potrà accordare l'invocato permesso o negarlo, in vista d ragioni d'ordine pubblico. Contro la decisione dell'autorità politic del circondario è aperto l'adito a ricorrere al Prefetto, e contr questo, al Ministro dell'Interno.

Coloro, i quali hanno ottenuto licenza per l' apertura o conduzione di pubblici esercizi della natura di quelli sopraccennati, devono attenersi a diverse prescrizioni; e più specialmente i titolari non possono cedere la licenza ad altri per qualsiasi titolo, e nemmeno condurre l'esercizio per mezzo d' interposta persona, o tenerne aperto altro simile senza apposita licenza dell'autorità politica del circondario. Una volta poi aperto l'esercizio non può essere tenuto chiuso oltre lo spazio di 8 giorni, sotto la comminatoria di ritenere dimissionario il titolare, e, quando occorresse ciò fare, si dovrebbe tenerne avvertita l'autorità politica locale.

Finalmente la concessione o licenza non dura che un anno e per la continuazione occorre venga prodotta al dicembre d'ogni anno al sindaco, sul cui rilascio di un certificato di *nulla osta*, il contribuente ottiene dall'autorità politica del circondario la rinnovazione per un altro anno.

459. L'intervento dell'autorità nei due momenti della concessione e della rinnovazione della licenza offre argomento alla doppia tassa di licenza, di *concessione* cioè, e di semplice *rinnovazione*.

460. La concessione di una licenza è atto esclusivamente di potere discretivo, che sta nelle attribuzioni dell' autorità politica: nè alcuno si può sottrarre a una tale ingerenza.

461. Per l'apertura di trattorie, osterie, spacci di caffè, liquori, vino, birra, l'esercente è tenuto a munirsi della dovuta licenza, anche quando lo spaccio abbia luogo in località non aperta al pubblico e per l'uso di una determinata classe di persone, giacchè l'art. 35 della legge di pubblica sicurezza, che regola questa materia, non fa alcuna eccezione in proposito (1).

I criteri determinanti della concessione o del diniego della licenza sono e devono essere tutti attinenti all'ordine pubblico, e sarebbe illegale qualunque altra preoccupazione, che non fosse di questa natura. Può giovare al riguardo di rammentare una nota ministeriale del 1876 (2).

---

(1) Bufalini, *Commento alla legge di pubblica sicurezza*, art. 35 e seg.

(2) Ved. *Riv. Amm.*, ann. 1876, p. 519.

E vedansi ancora nello stesso senso le seguenti massime e decisioni.

— L'art. 35 della legge di P. S. non può essere interpretato nel senso che l'obbligo della licenza rifletta i soli stabilimenti di osteria, spacci di caffè, liquori ed altri che si esercitano ad uso pubblico, e non anche gli esercizi aperti entro stabilimenti industriali, per uso dei soli lavoranti, con orario stabilito e senza accesso del pubblico; perchè non si possono ammettere distinzioni fra locali aperti al pubblico, e quelli destinati all'uso di una determinata classe di persone, e perchè non si può far dipendere l'obbligo della licenza dal numero più o meno grande degli avventori dell'esercizio. (Cass. Firenze, 7 marzo 1873, Degiovanna, ricorr., *Riv. Amm.*, XXIV, 607).

— Le barche mercantili dove si vende vino al minuto devono considerarsi come pubblici esercizi, e quindi sottoposti a licenza politica tempo-

« Frequenti sono i reclami, che pervengono al Ministero contr le decisioni in senso negativo, emesse dalle autorità politiche, sull domande dirette ad ottenere la licenza per l'apertura di un eser cizio pubblico.

« Nella maggior parte dei casi, il diniego è unicamente appog giato alla circolare ministeriale, in data 4 settembre 1874, numer 12,000, A, nella quale veniva dichiarato che l'esistenza in un dat Comune di un numero di esercizi, ritenuto proporzionato ai bisog della popolazione, poteva considerarsi per se stessa motivo suff ciente per rifiutarne l'apertura di nuovi.

« Io ho quindi rivolta la mia attenzione su questa materia e in seguito ad attento esame, mi sono facilmente persuaso che l norme tracciate colla precitata circolare venivano fuor di dubbi a limitare la libertà di commercio e a ledere il diritto che ha ogn cittadino di darsi all'industria che meglio crede conforme ai propr interessi, senza, d'altra parte, arrecare in pratica quel vantaggio che si sperava di ottenere.

« In omaggio quindi ai principii liberali, stati posti a cardin dell'ordinamento legislativo del Regno, nello scopo di togliere mo tivo a giuste lagnanze e malumori, io sono venuto nella determ nazione di revocare la surripetuta circolare del 4 settembre 187 espressamente dichiarando che il numero, qualunque esso sia deg esercizi pubblici esistenti in detto Comune, non può essere ritenut come motivo per impedire l' apertura di altri consimili eserciz dovendo per la concessione delle licenze soltanto tenere present la qualità delle persone e quelle specialissime ragioni di sicurezz e moralità pubblica, da cui sono informate le leggi di pubblica sicu rezza regolatrici della subbietta materia ».

462 La questione se un venditore abbia o no diritto di ott

---

raria da parte dell'autorità locale. (Dispaccio del Ministero dell'interno, i data 27 giugno 1867).

« La legge di P. S. non contempla il caso speciale della vendita di vin al minuto sulle barche mercantili.

« Pur tuttavolta spettando all'autorità politica la sorveglianza dei luogh in cui si vende al minuto vino, birra, liquori ed altre bevande, e dov accorrendo molte persone possono facilmente avvenire dei disordini, sottoscritto crede che, nell'interesse del mantenimento dell'ordine pubblico debba essere soggetta la vendita in parola ad una licenza temporaria de l'autorità politica locale, come è prescritto nell' art. 37 della citata legg di P. S. per le licenze temporarie e che si possono accordare nelle occa sioni di feste, fiere, mercati ed altre di straordinario concorso di person

« Ed invero la legge di P. S. ha sottoposti a licenza politica gli ese cizi pubblici onde prevenire i reati che sogliono facilmente accadere n luoghi aperti al servizio del pubblico; ed essendo infatti successi dei d sordini sulle barche mercantili dove si vende il vino al minuto, sembr allo scrivente che, secondo lo spirito che informa le disposizioni della a cennata legge, sia necessaria per la vendita surriferita la licenza temp ranea dell'autorità di P. S. ».

iere la licenza per aprire uno dei negozi pei quali questa licenza è necessaria, è affatto di giurisdizione dell' autorità amministrativa. Ma se il venditore, cui sia stato fatto chiudere il negozio al seguito di verbale di contravvenzione ad un regolamento municipale, per allegata mancanza della voluta licenza, chiami in giudizio il sindaco pel risarcimento di danni, dichiarando di possedere tale licenza ed essergli perciò stato illegalmente fatto chiudere l negozio, la questione è di cognizione dell'autorità giudiziaria. Non vi è conflitto di giurisdizione nel caso, in cui l'autorità giudiziaria adìta si limiti ad apprezzare le conseguenze giuridiche dei fatti: epperciò l'esame della licenza municipale prodotta in giudizio dal venditore, e la decisione sul valore di essa, rientrando nella sfera dei poteri dell'autorità giudiziaria, rimane intatta quella dei poteri dell'autorità amministrativa.

Così ebbe a decidere il Consiglio di Stato (1).

463. In ordine alla tassa di licenza, l'all. O della legge 11 agosto 1870 permette una triplice facoltà ai Comuni: e cioè di rinunziare alla tassa, o di esigerla separatamente, ovvero di compenetrarla con quella molto affine di esercizio o rivendita (2).

È però da avvertirsi che la tassa di licenza, per quanto espressamente dichiarata *facoltativa,* può diventare obbligatoria come molte altre, e cioè quando il Comune intenda eccedere il limite normale della sovrimposta (3).

464. Naturalmente la rinuncia del Comune in nessun caso può andare a pregiudizio dell'ingerenza dell'autorità politica: e sarà quindi sempre ugualmente necessaria agli esercenti, e la licenza primitiva e la rinnovazione annuale, quantunque liberi dalla tassa (4).

---

(1) Parere Cons. di Stato, 31 dicembre 1872.

(2) Art. 15, R. Decreto 24 dicembre 1870, n. 6137.

(3) Art. 15 legge 11 agosto 1870. all. O, n. 5784.

(4) Nota ministeriale 20 gennaio 1872, div. 2ª, sez. 1ª, n. 12000 (*Riv. amm.*, ann. 1872, p. 292).

In ordine al quesito circa l'obbligo nei titolari di pubblici esercizi di presentare al *visto* di annuale rinnovazione le loro licenze ancorachè appartengano a Comuni che abbiano rinunziato ad esigere in conformità all'allegato O della legge 11 agosto 1870 la corrispondente tassa, il Ministero osservò che il terzo inciso dell'art. 3 della legge 26 luglio 1868, n. 4520, è redatto per modo da doversi ritenere quale vera e propria modificazione dell'art. 38 della legge 20 marzo 1865.

L'art. 38 della citata legge stabiliva infatti una rinnovazione annuale che potrebbe dirsi tacita; l'inciso terzo dell'art. 3 della legge sulle concessioni governative, ordina invece una rinnovazione espressa e ne determina la forma.

Determina pure che la rinnovazione sia assoggettata ad una tassa; ma le due disposizioni non soltanto sono tra loro distinte per diversità di carattere, indipendenti per differenza di scopo, ma sono tenute disgiunte anche dalla materiale redazione dell'articolo.

Che se costituiscono un tutto agli effetti della sanzione penale, ciò debbe

465. I Comuni, che intendano profittare della facoltà loro concessa di prevalersi della tassa di licenza, possono stabilirla in una somma uguale a quella portata dalla legge (di che si parlerà qui sotto), o in una somma minore; non mai in misura maggiore (1).

È, in sostanza, una disposizione analoga a quella per la tassa di esercizio o rivendita, con cui si fissò un limite massimo, oltre il quale non si può imporre.

Fu domandato se i Comuni potessero, nell'applicazione della tassa governativa di licenza, ad essi ceduta colla legge del 1870, all. O invocare in loro favore l'aumento del 20 0[0, che la stessa legge 11 agosto 1870, all. M, fece per le tasse di registro, bollo e per le altre tasse sulle concessioni ed atti amministrativi conservate all'erario.

Ma i termini, in cui è concepito l'art. 2 dell'all. O, paiono abbastanza precisi per conchiudere che le tasse di licenza, nella sola misura indicata ai n. 31, 32 e 33 della tariffa, furono cedute ai Comuni dal 1° gennaio 1871 in poi. E, d'altra parte, anche lo stesso regolamento dichiarando che « sarà in facoltà dei Comuni di riscuotere queste tasse per loro conto, sia nella misura fissata nella tabella annessa alla legge 26 luglio 1868, sia in somma minore, ovvero di rinunziarvi affatto, compenetrandole nella nuova tassa di esercizio e rivendita » (2), non dovrebbe lasciare alcun dubbio intorno alla risposta, che, a nostro giudizio, devesi fare al proposto quesito, escludendo l'aumento del 20 0/0 (3).

Notiamo però in senso contrario la seguente massima del Ministero. — « L'art. 15 del regolamento 24 dicembre 1870, n. 6127 deve essere interpretato nel senso che il limite fissato per le tasse assegnate ai Comuni dall' art. 2 dell' all. O della legge 11 agosto 1870, sia quello stabilito dalle leggi in vigore per le tasse medesime ed in conseguenza, finchè vige il disposto dell'art. 1, alinea 1, del

---

spiegarsi collo scopo più finanziario che amministrativo della legge, ma non fa ostacolo alla loro scindibilità, perchè questa ha ragione di essere nella natura delle cose.

D'altronde poi l'allegato O della legge 11 agosto 1870 nello assegnare ai Comuni la tassa sui *visti* di annuale conferma delle licenze di pubblici esercizi, dichiara in modo espresso che debbono rimanere « ferme le disposizioni di sicurezza pubblica riguardo agli esercizi pubblici » ed una siffatta riserva mentre conferma il duplice carattere delle disposizioni contenute nell'inciso terzo dell'art. 3 della legge 26 luglio 1868, toglie ogni dubbio.

Conchiudendo, debbesi quindi ritenere che la rinunzia del Comune a percepire la tassa, di cui si discorre, non esonera l'esercente dall'obbligo di produrre al visto annuale, il titolo di cui è in possesso.

(1) Art. 15, R. Decreto 24 dicembre 1870.

(2) Art. 15 cit., R. Decreto.

(3) Ved. in questo senso, *Riv. Amm.*, ann. 1871, pag. 190.

l'all. M della stessa legge 11 agosto 1870, le tasse dovute ai Comuni possono raggiungere la misura risultante dall'aumento del 20 0[0, stabilito dall'articolo medesimo; in altri termini, i Comuni hanno diritto di esigere sulla detta tassa di licenza il doppio decimo » (1).

466. Mentre però la legge ha lasciato arbitri i Comuni nella misura della tassa, a condizione che non sia ecceduto il massimo stabilito, ha però voluto inderogabilmente che la tassa venisse riscossa ed applicata in proporzione al valore locativo degli esercizi.

Così fu dichiarata contraria alla legge la disposizione d'un regolamento municipale per l'applicazione della tassa di licenza dichiarante che « *la tassa sarà riscossa nella misura che verrà fissata dal Consiglio comunale* », poichè la tassa non può essere determinata che nella misura stabilita nella tabella annessa alla legge 26 luglio 1868, n. 4520; come pure sarebbe contrario alla legge l'articolo con cui si dicesse che « *ove si apra qualche esercizio senza aver prima ottenuto la licenza e pagata la relativa tassa, l'esercente incorra non solo nella pena di polizia, ma ancora in una multa uguale all'imposta* », non permettendo la legge di stabilire multe di questa specie.

La legge fissa la tassa sul 5 0[0 del valore (2) locativo: si potrà quindi diminuire la percentuale, ma non alterare il sistema di accertamento.

467. Il Consiglio di Stato, prima della pubblicazione dell'all. O, della legge 11 agosto 1870 aveva deciso che nella liquidazione della tassa di licenza per aprire un albergo o altro stabilimento simile, nulla e in nessun caso deve dedursi dal canone d'affitto pel locale occupato dalle persone addette al servizio dello stabilimento, e di regola, salve circostanze speciali, nessuna deduzione deve nemmeno farsi per la parte di locale occupata dalla famiglia dell'albergatore, ognorachè trattisi della medesima casa condotta per un solo canone ad uso di albergo (3).

Ma la decisione appare evidentemente contraria allo spirito e alla lettera della legge vigente, oltrecchè all'intera economia del sistema del tributo.

La tassa è un correspettivo della vigilanza che l'autorità deve in modo speciale esercitare sui pubblici esercizi, e in questo fatto della vigilanza ha la sua ragione. Ciò posto, è evidente che, dove finisce l'*esercizio pubblico* finisce l'ente imponibile: nè certamente

(1) Nota Ministeriale, 24 luglio 1875, n 126061, al Prefetto di Lucca Riv. *Amm.*, ann. 1875).

(2) Nota Minist., 14 aprile (*Riv. Amm.*, ann. 1873, p. 401).

(3) Parere Cons. di Stato, 29 ottobre 1869.

si potrà sostenere che l'abitazione dell'albergatore e quella che egli somministra alle persone di suo servizio, siano meno private di quelle di qualunque altro cittadino. Non si saprebbe d'altra parte come questo concetto si sarebbe potuto rendere più chiaro di quanto risulta dalla legge coll'espressione: « *cinque per cento in ragione dei locali destinati all'esercizio* » (1).

Finalmente non è poi senza importanza un ultimo rilievo, e cioè che, applicando un contrario sistema, si snaturerebbe la tassa di licenza, facendone poco meno di una tassa sul valore locativo, mentre invece è necessario che rimangano assolutamente distinte: dovendo la tassa sul valore locativo gravare sull'abitazione personale dell'albergatore ad esclusione dei locali destinati ad uso di albergo (2), e viceversa quella di licenza, colpire i locali dell'esercizio, ad esclusione di quelli abitati dal contribuente.

468. Coll'obbligo nei Comuni di rispettare il sistema proporzionale di riparto della tassa, va di pari passo l'obbligo di limitare la tassa agli esercizi che il legislatore ha nominatamente indicati.

I Comuni sottentrati per l'art. 2 della legge 11 agosto 1870 allo Stato nelle tasse stabilite nei num. 31, 32 e 33 della tabella annessa alla legge sulle concessioni governative, non possono imporre che quelle tasse che avrebbe potuto imporre lo Stato giusta quei numeri. Non potrebbero quindi assoggettare a tassa speciale la licenza che l'Autorità di pubblica sicurezza accorda agli esercenti pubblici di tenere alcuni giuochi nei loro stabilimenti (3).

Parimente fu deciso che un regolamento della città di Torino approvato colle Regie Patenti 16 settembre 1834, con cui si era stabilita una tassa di licenza a favore del Municipio per la vendita di certi commestibili, doveva ritenersi contrario alla legge, e come tale, privo di ogni legale efficacia (4), appunto perchè una tale imposta esorbitava dai limiti fissati dalla nuova tassa vigente.

469. Il legislatore riconobbe la strettissima analogia fra la tassa di esercizio o rivendita, e quella di licenza, che con una stessa legge venivano concesse ai Comuni: e volle, come si accennò, permettere ai Comuni di evitare sovente un vero duplicato di tassa, col compenetrare la seconda nella prima.

Il che è affatto diverso dal caso in cui il Comune rinunci alla tassa di licenza; per quanto la legge sia espressa in modo abbastanza infelice da parere che dica il contrario, come risulta dalla

---

(1) Art. 31, tabella annessa alla legge 26 luglio 1868.

(2) Ved. *Le imposte comunali*, vol. I, tit. IV, n. 276.

(3) Nota del Ministero dell'Interno d'accordo con quello delle Finanze, 23 e 31 gennaio 1884 (*Man. degli Amm.*, XXIII, 45).

(4) Cass. Torino, 1° maggio 1879, *La legge*, ann. 1879, II, 390.

frase *o rinunciarvi affatto, compenetrandola nella tassa generale di esercizio o di rivendita.* Ma pure nella sostanza della legge si vollero conservate le due facoltà della rinuncia e della compenetrazione.

Giova però avvertire che la compenetrazione delle due tasse non può valere ad immutare la natura dell'una o dell'altra: e manifestamente essa ha luogo fin dove si trova un elemento suscettibile delle due tasse. E così fu giustamente deciso che la compenetrazione della tassa di licenza con quella di esercizio, può soltanto aver luogo per le tasse speciali di licenza di cui ai num, 31, 32, della tariffa annessa alla legge 26 luglio 1868, e non anche per quelle indicate al n. 33 successivo, relative ai traffici ambulanti, che non hanno il carattere di continuità e permanenza voluta nella tassa di esercizio (1).

---

(1) Un Comune della Provincia di Bologna votava il proprio regolamento per l'applicazione della tassa sugli esercizi e rivendite, e l'articolo che porta il n. 5 prescriveva quanto segue: « Per la facoltà di cui all'art. 15 « del regolamento governativo, i conduttori di locande, osterie, trattorie, « caffè e simili, ecc., sono esonerati dal pagamento delle tasse comprese « ai numeri 31, 32 e 33 della tabella annessa alla legge 26 luglio 1868, « n. 4520. Sarà tenuto conto di questa circostanza nel tassare i medesimi « nelle categorie di cui all'art. 4 del presente regolamento ».

Il Ministero delle Finanze sul proposito ha fatto le seguenti osservazioni:

Il secondo capoverso dell'art. 5 del regolamento adottato dal Comune per l'applicazione della sopradetta tassa, lascia supporre, che rispetto alla tassa di licenza di che ai numeri 31, 32 e 33 della tabella annessa alla legge 26 luglio 1868, n. 4520, non s'intende di rinunziarvi assolutamente, come farebbe credere il capoverso precedente, ma si voglia operare quella compenetrazione di cui è cenno nell'art. 15 del regolamento 24 dicembre 1870, n. 6137.

In quest'ipotesi debbo osservare che nessuna eccezione può elevarsi dal Ministero all'eseguimento di questo proposito. Giova però rimarcare che per le licenze di concessioni temporanee, di che al n. 33 non è possibile di operare la compenetrazione, in quanto che questi esercizi, o meglio traffici ambulanti, non hanno il carattere della continuità e permanenza voluta per le tasse di esercizio, e non essendo ad essi applicabili i criteri di cui all'art. 3 del sopracitato regolamento governativo, non possono comprendersi nella medesima; e perciò ineffettuabile riesce per essi la compenetrazione.

Inoltre è noto che quelle tasse diversificano nella misura fra loro secondo che si tratta o della licenza di concessione per l'apertura di un nuovo esercizio o della rinnovazione annuale della primitiva concessione di licenza. E l'art. 15 sovra citato del regolamento governativo nel mentre autorizza i Comuni a riscuoterle in misura minore di quella stabilita dalla legge e a compenetrarle ed a rinunziarvi affatto, non permette però che la misura medesima sia in nessun caso ecceduta.

Or bene come si opererebbe nel caso concreto la compenetrazione del Comune?

Io non dubito punto che la Commissione municipale incaricata di distribuire gli esercizi e rivendite nelle determinate categorie rispetterebbe rigorosamente il disposto delle veglianti disposizioni sulla materia. Ma tutto ciò se assicura da una parte, è però conveniente e regolare che di ciò ne vengano resi consapevoli i contribuenti.

470. Appunto poi perchè possa avere un pratico effetto la compenetrazione, si provvide dettando coll'art. 17 del regolamento altre norme speciali che evidentemente, per quanto in modo poco chiaro concepite, non possono che riferirsi al caso della fusione delle due tasse.

« Art. 17. Sarà in facoltà dei Comuni di oltrepassare il *maximum* stabilito nell'art. 4 fino al raddoppiamento per quegli esercizi che otterranno licenza di protrarre l'apertura al di là dell'ora determinata per tutti gli esercizi del Comune in ordine all'art. 43 della legge 20 marzo 1865, all. B.

« Nel determinare questa tassa sarà tenuto conto anche della durata della protrazione dell'apertura dell'esercizio.

« Sarà in facoltà della Giunta comunale lo eccettuare da questo aumento, con deliberazione motivata, gli esercizi prossimi alla stazione delle strade ferrate, e quelli rispetto ai quali si riconoscerà utile al pubblico la protrazione dell'apertura ».

471. Complemento della tassa di concessione è quello di rinnovazione cui si procede annualmente: ed è stabilita in una misura esclusivamente determinata dalla precedente tassazione per la licenza primitiva: la prima tassa è proporzionale al fitto, e la seconda è proporzionale alla prima tassa: « la tassa di vidimazione sarà pagata in ragione del decimo di quella stabilita per la licenza di esercizi ». Con che si vollero togliere le molte incertezze derivanti da un accertamento annuale *ex novo*, rimettendosene a quello fatto a principio.

Inutile l'aggiungere che i Comuni non potrebbero stabilire la

---

Per questi motivi troverei opportuno che la Giunta municipale riformasse l'art. 5 del regolamento in questione nel modo seguente :

« Art. 5. Per le facoltà concesse ai Comuni dall'art. 15 del regolamento « 24 dicembre 1870, n. 6137, vengono compenetrate in questa generale di « esercizio o rivendita le tasse speciali di licenza di cui ai numeri 31 e « 32 della tabella annessa alla legge 26 luglio 1868, n. 4520.

« Agli effetti della compenetrazione per l'apertura di nuovi esercizi o « rivendite soggette alle suindicate tasse , si pagherà pel primo anno un « diritto fisso da stabilirsi, ragguagliato proporzionalmente ed in aumento « alla tassa principale assegnata alla rispettiva categoria ; ma questa quota « parte che si vuole compenetrare non eccederà mai la misura della tassa « di licenza che sarebbe per tale titolo dovuta sulla base del rapporto « fissato al n. 31 della anzidetta tabella. Per gli anni successivi sarà pa- « gata a titolo di rinnovazione della licenza di concessione la tassa minima « a L. 1 ; queste addizionali saranno liquidate assieme alla tassa principale « di esercizio e rivendita nello stesso ruolo.

« Le tasse di licenza per le permissioni temporanee sono mantenute in « vigore e saranno riscosse separatamente nella misura indicata al n. 33 « della tabella , sotto l'osservanza delle altre formalità prescritte dalle vi- « genti leggi ».

Nota ministeriale del settembre 1872, alla Prefettura di Bologna (*Riv. Amm.*, ann. 1872, p. 737).

assa di vidimazione in proporzione maggiore, ma che potrebbero liminuirla e anche sopprimerla.

472. Nessun' altra forma di tassa di licenza può essere de-retata dai Comuni. Così fu giustamente deciso che non sarebbe mmessa una tassa *di sorveglianza* sugli esercizi pubblici (1).

473. Crediamo opportuno di accennare ad una speciale que-tione che può farsi in ordine all' applicazione facoltativa della assa di licenza.

Di regola, di tutte le tasse locali si può ordinare la riscossione, ome si può deliberare la cessazione, quando così si ritenga con-eniente dai legittimi rappresentanti del Comune. Potrà ciò dirsi gualmente della tassa sulle licenze?

La questione ha un' importanza speciale pel fatto che interpre-ando meno equamente la legge, certi Comuni potrebbero avere iteresse ad abbandonare per un anno la tassa e poi rimetterla 1 vigore; e con questo sistema tentare di sostituire così ad una assa di rinnovazione piuttosto tenue, una nuova tassa di conces-ione. Sarebbe però ciò possibile?

È troppo evidente che no.

Per gli esercizi antichi la prima tassa di concessione fu neces-ariamente pagata quando la stessa veniva riscossa per conto dello tato; e quindi in ordine a questi, ai Comuni non fu ceduto già a vera e la propria tassa di concessione; ma quella soltanto di innovazione, essendo preciso intendimento del legislatore che la rima non si debba pagare che una volta, e la seconda soltanto a dovuta annualmente.

Per gli esercizi nuovi sôrti dopo la cessione della tassa ai Co-iuni, è pure manifesto che quando una volta al Comune fu pa-ato il diritto di concessione, cessa il diritto a poterla ripetere n'altra volta ancora; e quindi anche nel caso che dopo avere ab-andonata la tassa, questa venisse rimessa *ex novo* in vigore, non potrebbe più richiedere il pagamento di una concessione già ddisfatta, ma dovrebbe unicamente il Comune limitarsi a perce-ire per gli anni avvenire la sola tassa di rinnovazione.

474. Quando poi finalmente nell' intervallo di tempo passato a la soppressione della tassa, e la sua restituzione in vigore, lcuni esercizi fossero stati aperti, con esenzione quindi dalla tassa, fatto dell'avere rimessa in vigore l'imposta non darebbe diritto Comune di pretendere quei diritti ai quali avrebbe rinunciato.

E quindi non potrebbe pretendere la tassa di concessione in igione del cinque per cento del valore locativo dell'esercizio.

E potrebbe anche discutersi se il Comune potesse limitarsi ad

(1) Bufalini, *Commento alla legge di pubblica sicurezza*, p. 101.

imporre la tassa straordinaria in ragione di metà di quella di concessione stabilita dall' ultimo capoverso dell'art. 3 della legge del 1868; chè anzi anche in questo caso, ci pare si dovrebbe limitare sempre il diritto del Comune alla pura e semplice tassa di rinnovazione, in ragion del decimo di quella tassa di concessione che il contribuente avrebbe dovuto pagare quando all'apertura dell'esercizio fosse stata in vigore la vera e propria tassa di licenza.

475. Le licenze d'esercizio sono puramente personali e s'intendono valere per un anno anche quando nel frattempo si muti locale di esercizio, purchè in questo caso si partecipi il tramutamento all' autorità politica del circondario. — E in questo particolare la tassa di licenza differisce sostanzialmente da quella di esercizio; la ragione della differenza è poi evidente, avuto riguardo alla diversa natura delle due imposte, delle quali l' una colpisce la ricchezza dell' esercizio in sè, e l' altra l' abilitazione all' esercizio in riguardo alla persona che viene preposta allo stesso.

Se dunque nell' anno abbia luogo un tramutamento, si terrà conto del variato prezzo del locale nella liquidazione della tassa per la prossima successiva vidimazione della licenza, calcolandosi cioè questa tassa di vimidazione sul prezzo del nuovo locale in ragione del decimo della tassa che si pagherebbe per una licenza nuova ottenuta in ordine al locale medesimo (1).

476. Lo stesso dicasi pel caso che, senza farsi luogo a tramutamento, venga il locale a variare di pregio, sia per ingrandimento o restrizione, sia per variate circostanze di qualunque natura che influiscano sulla sorte attuale dell' esercizio (2).

Queste variazioni però dovranno sempre essere esclusivamente attinenti al valore locativo, poichè essendo questo l' unico elemento e base della distribuzione della tassa, invano si pretenderebbe di tenere conto di circostanze diverse, quali sarebbero, per esempio, l' accresciuta importanza commerciale del negozio, l' incremento maggiore negli affari, il reddito aumentato e simili.

Del pari crediamo che quando non siansi verificate variazioni, aumenti o diminuzione nei locali, non sia lecito rimettere in discussione il valore locativo già precedentemente accertato nella liquidazione della tassa di concessione, dovendo la tassa di innovazione rigorosamente proporzionarsi a questa, tranne che si tratti di sopravvenute modificazioni materiali nei fatti: nel concetto della legge un tal concetto apparisce chiaro e manifesto.

---

(1) Nota 31 dicembre 1868, del Ministero delle finanze, direzione generale del demanio, n. 18231, alla prefettura di Brescia e alle direzioni demaniali di Mantova e Bergamo (*Nuova Giurispr. Amm.*, ann. 1871, pag. 122).

(2) Ivi.

TITOLO XII.

TASSA SULLE FOTOGRAFIE.

CAPO UNICO.

Ordinamento della tassa — Sua applicazione Norme per la riscossione.

.77. *Minima importanza della tassa; rarissima l'applicazione. I provvedimenti finanziari del 1874.*
.78. *Proposta di una tassa sui pianoforti.*
.79. *Proposta di cessione ai Comuni della tassa sugli spettacoli.*
80. *Altre proposte di una tassa sugli almanacchi.*
81. *Proposta approvata della nuova tassa sulle fotografie e sulle insegne.*
82. *Ordinamento della tassa sulle fotografie.*
83. *Quali fotografie siano oggetto della tassa.*
84. *La tassa colpisce la produzione e vi sono soggetti quindi soltanto i produttori.*
85. *Graduazione nel bollo per le diverse fotografie.*
86. *Inammessibile il sistema di riscossione per abbuonamento.*
87. *Diritti differenziali fra Comune e Comune.*
88. *La tassa è facoltativa — Opposizione e richiami — Regolamenti comunali.*

477. Come già si accennò nell' *Introduzione* (1), l'ultimo imaneggiamento dei tributi locali avvenne nel 1874 colla legge el 4 giugno, colla quale si assegnarono ai Municipi due nuove asse, quella sulle fotografie, e l'altra sulle insegne.
Dalle discussioni che precedettero la votazione della legge, appare la grande incertezza della Commissione che studiò il relativo rogetto nel designare e scegliere le nuove tasse da accordarsi ai omuni: tutto un repertorio di tributi locali era stato già esaurito, ed era difficile escogitare forme nuove, e creare cespiti nuovi. erdettero i Comuni colla sovrimposta soppressa il nerbo delle loro sorse finanziarie, e operatasi l'avocazione completa dei centesimi ldizionali alla ricchezza mobile in favore dello Stato, non ebbero i compenso dal Governo che poche briciole cadute in questo caso alla mensa di un Epulone non ricco.
Le due nuove tasse nulla affatto potevano giovare ai piccoli Co-

(1) Vedi *Le Imposte Comunali*, Introduzione II, XLII.

muni, ma anche nei grandi centri non presentavano speranza di considerevole produttività. Ed era costretto lo stesso relatore della legge, on. Boselli, a farne piena ammessione. — « Potrebbero, egli diceva, avere anche un altro difetto queste proposte, ed è quello di instituire tante piccole tasse. Ora io confesso alla Camera, che, per conto mio, non ho alcuna predilezione per le piccole tasse. Io credo che, generalmente parlando, le tasse a larga base, producendo di più, molestano meno, e causano minor copia di danni indiretti; di quei danni che consistono negli impedimenti alla circolazione, alla fabbricazione, insomma alla vita civile ed economica dei cittadini. Le piccole tasse hanno l'inconveniente, generalmente parlando, di richiedere molte spese di percezione, le quali sono invece minori nelle grandi imposte » (1).

Con tutto ciò però l'on. relatore di quella legge, a giustificazione del progetto soggiungeva: — « Ma questo concetto che io applico alle imposte, quando si tratta dello Stato, mi pare che può ammettere eccezioni, quando si tratta delle tasse comunali. In ordine alle tasse comunali, le piccole tasse hanno invece dei vantaggi che bastano per meritare loro l'ospitalità in un sistema tributario come il nostro, che dà ospitalità larghissima a una varietà multiforme di tasse e di tributi » (2).

478. Non fu però che in seguito a lunghi e varii tentativi per introdurre tasse più proficue, che si ricorse a quella sulle fotografie.

La prima tassa che si propose, fu quella dei pianoforti (3). E lo stesso relatore ne raccomandava così l'approvazione. — « La tassa in discorso appartiene alla famiglia di quelle sulle vetture e sui domestici. Certamente vi è una diversità tra la tassa sulle vetture e sui domestici, e la tassa sui pianoforti, perchè le tasse sulle vetture e sui domestici passeggiano, a così dire, per le strade, e sono una manifestazione evidente, un indizio palese di ricchezza, mentre i pianoforti bisogna andarli a cercare nelle case; e infatti recentemente quando fu proposta nell' Assemblea francese la tassa sui pianoforti, uno dei più illustri oratori di quella Camera disse: è

---

(1) *Att. Uff.*, Camera dei Deputati, tornate maggio e giugno, p. 3627 e seguenti.

(2) *Atti Uff.*, ivi.

(3) Ecco i termini nei quali veniva proposta.

« Art. 11. I Comuni avranno facoltà di imporre una tassa sull'uso dei pianoforti, a carico dei possessori di essi, ne siano proprietari, o li abbiano presi a nolo.

« La tassa non colpirà i pianoforti esistenti presso i fabbricanti e venditori, presso i maestri di musica che si dedicano all'insegnamento e negli stabilimenti d'istruzione e d'educazione.

« La tassa sarà da L. 5 a L. 20 per ciascun pianoforte ».

Atti Uff. cit., ann. 1874, p. 3665.

ın'inquisizione domiciliare! — Ma a questo riguardo non avreb-
ero molto diritto di essere scrupolosi rispetto ai pianoforti, co-
oro che hanno votato altre disposizioni che si riferiscono al domi-
ilio dei privati per impedire le frodi di certe imposte, le quali
olpiscono il sale e il pane. Perciò, sotto questo punto di vista,
i fronte a simile paragone, io voterò con animo tranquillo la tassa
ui pianoforti.

« In un paese dove vige tale sistema d'imposta, che richiede dalle
lassi inferiori un largo contributo, una tassa la quale in qualche
nodo colpisca talune speciali manifestazioni della ricchezza, mi
are degna di non cattive accoglienze. Non dico: la quale colpisca
. lusso, poichè non seguo una scuola così antica di economisti da
chierarmi fra i nemici del lusso, quando non rappresenta per l'ec-
esso suo un vero disordine economico e morale, ma parlo delle
nanifestazioni speciali della ricchezza; e in qualche modo, votando
aluna imposta di questa natura, mi pare di appagare anche un
nterno bisogno della mia coscienza. La è pur questa una delle ra-
ioni per cui voterò, un giorno, la tassa sui tessuti.

« Noi abbiamo però accompagnata questa tassa con due ecce-
ioni: l'una relativa ai pianoforti che sono presso i fabbricanti e
enditori, l'altra per quelli i quali, presso i maestri di musica, o
egli stabilimenti di istruzione ed educazione, servono all'insegna-
nento. — Nella terra della musica e dell'armonia, bisognava favo-
ire anche questa specie di insegnamento che giova all'educazione
i ogni classe sociale, e può essere per taluno di particolare utilità.
' una specie d'istruzione come un'altra, degna anch'essa di fa-
ore, e non bisogna chiuderle la porta » (1).

Ma la proposta di una tassa sui pianoforti incontrò viva oppo-
izione, e fu respinta, come recentemente era pure stata respinta
n Francia.

479. Si accennò eziandio a cedere ai Comuni la tassa governa-
va sugli spettacoli: ma sulla dichiarazione fatta dal Governo, che
on intendeva di rinunciare a questo cespite ancora sufficiente-
nente produttivo, se ne abbandonò ogni pensiero (2).

---

(1) *Atti Uff.*, Camera dei Deputati, ann. 1874, p. 3627.

(2) Tale cessione era concretata nel seguente articolo del Progetto:
« Art. 14. Sono assegnate ai Comuni le tasse sugli spettacoli stabilite
ei numeri 36 e 37 della tabella annessa alla legge 26 luglio 1868, n. 4520 ».
Ecco in quali termini il Ministro delle Finanze si opponeva alla stessa.
MINISTRO DELLE FINANZE: « Lo scopo di quest'articolo è quello di dare
n compenso alle grandi città che hanno dei teatri per il danno che ri-
entono dall'avocazione allo Stato di quindici centesimi.
« Già furono fatte delle proposte varie che io avevo pregato di riman-
are alle disposizioni transitorie e che avrebbero per effetto di graduare
applicazione della legge che discutiamo, cosa che avrebbe delle conse-

480. Si parlò, in quella circostanza, anche di un'altra strana foggia di imposta, la quale però fu proposta a pro del Governo. — « Chi è fra noi, escogitò quella stessa Commissione, anzi chi è mai in qualsiasi condizione sociale, che non abbia sempre con sè un piccolo libriccino, il quale ricordi i giorni dell'anno e nel quale si riassumono tante memorie, tante previsioni? » (1). — L'uso universale di questi indicatori fece sorgere, chi il crederebbe? l'idea di una tassa sugli almanacchi. Anche questa imposta aveva in sua difesa l'autorità di un esempio straniero e di un esempio, che fu sventuratamente per molto tempo, anche un esempio in casa nostra nel nostro paese. Una tassa di bollo, a profitto dello Stato, sopra gli almanacchi, le strenne ed i calendari di qualsiasi specie, è in vigore nell'Impero Austriaco: e per conseguenza ebbe la sua applicazione nelle provincie lombardo-venete, quando non erano ancora state rivendicate alla libertà e all'indipendenza.

E la Commissione si illudeva che potesse sperarsi dalla sua proposta un proficuo risultato. — « Non crediate, diceva il relatore che questa sia una piccola cosa. Io domandai a persona esperta notizia relativa ad una delle nostre principali città italiane, cioè Milano, e seppi che in essa la produzione degli almanacchi e dei calendari ascende ad 800,000 esemplari, di forme e pregio diversi. I calendari e gli almanacchi hanno invero diverse forme: ve ne sono di lusso ed altri, che non sono di lusso, e si potranno imporre più o meno, secondo la loro eleganza e la loro destinazione. Il calendario, ripeto, è il compagno di tutti gli individui, l'ospite di tutte le famiglie, anche di quelle che non sanno leggere, perchè molti dei nostri contadini, benchè illetterati, hanno in casa il loro calendario » (2).

Ma queste considerazioni, più speciose che vere, non persuasero i più, e anche questa tassa non ebbe la sanzione della legge.

481. Invece trionfò la proposta di una tassa analoga a quella sugli almanacchi, introdotta però ad esclusivo vantaggio dei Comuni

---

guenze molto gravi. Ora il nuovo articolo proposto ne avrebbe delle gravissime, perchè toglierebbe allo Stato una tassa che ha reso 474,000 lire nell'ultimo anno. Dunque è un mezzo milione circa che lo Stato verrebbe a perdere e non sappiamo cosa voterà la Camera più tardi.

« Se fosse stato votato l'articolo 1 senza alcun temperamento, senza alcuna scala, io avrei potuto anche prendere in considerazione questa proposta della Commissione; ma, allo stato presente delle cose, io debbo dichiarare che la respingo, non potendo acconsentire che, nella situazione in cui l'erario si trova, si tolga allo Stato una somma non indifferente ».

Fu dopo tali dichiarazioni che la Commissione ritirò la sua proposta. Ved. *Atti Uff.*, Camera dei Deputati, loc. cit.

(1) *Att. Uff.*, Camera dei Deputati, ann. 1874, loc. cit.

(2) *Atti Uff.*, ann. 1874, Camera dei Deputati, loc. cit.

fu quella sulle fotografie, approvata dalla legge del 14 giugno 874, colla quale altresì si stabilì la nuova tassa sulle insegne.

Ed è della prima, che sotto questo titolo intendiamo occuparci brevemente.

Il successivo regio decreto 22 ottobre 1874 diede le norme regolamentari per l'applicazione delle due imposte.

482. L'analogia della tassa sulle fotografie con quella proposta sugli almanacchi non si fonda soltanto su una certa correlazione degli oggetti colpiti, ma si estende anche al sistema di ordinamento e di riscossione. Così, anche la tassa sulle fotografie si risolve in una specie di tassa di bollo, come pure è una tassa di bollo quella governativa sulle carte da giuoco. Ciò è detto chiaramente nella legge e ripetuto nel regolamento: « La tassa sarà pagata mediante marche speciali, o mediante bollo a secco o ad umido, da applicarsi a tergo delle singole fotografie. Le marche speciali saranno fabbricate e vendute a cura dei Municipi ed annullate con bollo municipale, per modo che il bollo di annullamento rimanga impresso sul cartoncino o sul piano, dove le fotografie sono impresse o riportate » (1).

483. La tassa non colpisce tutte indistintamente le fotografie, ma quelle soltanto che sono poste in vendita.

Agli effetti della tassa si considerano messe in vendita le fotografie esposte al pubblico, in quadri, in vetrine, sui banchi, o tenute in negozi od altri locali di libero accesso al pubblico, come pure quelle, che trovansi negli stabilimenti fotografici in condizione da essere vendute.

Può domandarsi se siano soggette a tassa le fotografie, che si espongono, come insegne, in quadri appositi lungo i muri delle case che fiancheggiano le vie, e le quali non sono ivi esposte non tanto per essere vendute, quanto come richiamo agli avventori. Ma è naturale che, nel caso la doppia destinazione, a cui possono servire, non distrugge negli stessi oggetti la qualità di essere suscettibili di vendita, ogni qual volta siano esposti in modo, che riesca possibile, levandoli dai quadri od insegne, di rimetterli in commercio. Il contrario invece dovrà dirsi, quando le dette fotografie siano talmente incorporate all'insegna da farne un tutto solo e da non poterne essere separate senza guastare e distruggere, o l'insegna o la fotografia. — Così non potrebbesi invocare l'esenzione per quei quadri esposti al pubblico, nei quali le fotografie si possono facilmente sostituire le une alle altre.

La legge poi non fa distinzione fra fotografie e fotografie: vi

---

(1) Art. 3, R Decreto 22 ottobre 1874.

sono quindi ugualmente soggetti i ritratti di persone e qualsias altra riproduzione.

484 Conseguenza del principio stabilito, che la tassa colpisce non la fotografia in sè, ma il commercio che se ne faccia, è che la stessa colpisce non il possessore, ma semplicemente il venditore Così la sanzione stabilita dal regolamento di un'ammenda a carico dei contravventori, non può estendersi ai privati che acquistano fotografie, i quali non sono tenuti a verificare se siano munite del conveniente bollo in modo debito annullato, nè hanno alcun obbligo di rifiutare quelle non bollate.

485. È obbligatoria pei Comuni la distribuzione della tassa sulle fotografie in classi, da determinarsi secondo la dimensione delle stesse.

Evidentemente poi la tassa deve essere commisurata alla dimensione della vera e propria fotografia, indipendentemente dal cartoncino od altro piano, su cui è fissata: ciò porta la stessa denominazione dell'imposta e si può anche argomentare da altre frasi usate nel regolamento, in cui si parla sempre come di cose distinte delle fotografie e del cartoncino, su cui sono aderenti (1).

Le categorie obbligatorie sono in numero di sei: ed è solo fatta facoltà ai Comuni di variare in proporzione e dentro i limiti dati il prezzo dei bolli stabiliti per ciascuna classe o categoria.

486. Riteniamo che sarebbe inammessibile il sistema della riscossione della tassa per abbuonamento, di fronte ai termini espliciti della legge, che accenna alla riscossione per via di bolli. D'altra parte troppo facilmente, con questo sistema, si aprirebbe l'adito alla frode.

487. Le marche dovranno, come già si accennò, essere fabbricate e vendute a cura dei Municipi, il tutto nei termini da stabilirsi nei regolamenti locali. Si avverte pure che, oltre i vari distintivi si dovrà, nei bolli municipali, indicare il nome del Comune e la tassa, giusta la graduazione stabilita (2).

Questa disposizione ha una speciale importanza, nel caso di fotografie esposte in vendita in un Comune, e successivamente esposte poi in un altro. In tal caso, le stesse, dovendo soggiacere a tassa nel secondo Comune, per la differenza in più fra la tassa vigente nel primo e quella che ha vigore in quest'ultimo (3), era necessario che fosse tolta ogni ragione di contendere, collo stabilire in modo certo i termini, da cui partire nello stabilire la differenza.

Abbiamo parlato espressamente di fotografie esposte in vendita

---

(1) Arg. dall'art. 3 del R. Decreto, 24 ottobre 1874.

(2) Art. 4 del R. Decreto cit.

(3) Art. 6 del R. Decreto cit.

n un secondo Comune, giacchè non basterebbe certamente che una otografia venisse trasportata da un luogo ad un altro per essere oggetta al diritto differenziale, ma occorrerebbe sempre che fosse nessa in commercio.

488. Non occorre insistere ulteriormente su questa tassa, priva li qualsiasi importanza, e che nei pochissimi Comuni in cui fu pplicata, non diede luogo a serie contestazioni.

Diremo solo che la stessa è sempre facoltativa e mai può essere esa obbligatoria, nemmeno quando si tratti di eccedere il limite iormale della sovrimposta.

Anche al riguardo devesi provvedere con regolamenti locali alle iorme speciali per l'applicazione.

Le controversie, che potessero sorgere, saranno risolute in prima stanza dalla Giunta municipale, e in appello dalla Deputazione (1).

---

(1) Art. 9 del R. Decreto cit.

TITOLO XIII.

TASSA SULLE INSEGNE.

CAPO UNICO.

489. *La tassa sulle insegne nei provvedimenti finanziari proposti nel 187 in compenso dell'avocazione dei centesimi addizionali.*
490. *Analogia colle privative comunali; e in particolare colla tassa di o cupazione di spazi ed aree pubbliche.*
491. *Definizione delle* insegne.
492. *Accenno a talune questioni sul diritto degli esercenti di tenere insegn Ingerenza del Comune sotto il rapporto edilizio.*
493. *Se il proprietario possa impedire all' inquilino di apporre un'insegn al proprio esercizio.*
494. *Se un esercente possa usare l'insegna di un altro negozio.*
495. *Si danno insegne di natura personale ed altre di natura reale: del prime si opera il trapasso colla cessione dell'esercizio; delle secon colla semplice cessione del locale.*
496. *Giurisprudenza.*
497. *La tassa è dovuta da chi tiene esposte le insegne.*
498. *È necessario che le insegne siano esposte al pubblico.*
499. *Devono inoltre essere esposte esternamente. Sono imponibili le inseg e indirizzi esposti nelle sale di aspetto delle ferrovie, nelle sa degli alberghi, nei teatri, ecc.?*
500. *La tassa è dovuta nel Comune in cui si trovano le insegne, quan anche l'esercizio fosse in un altro.*
501. *Applicazione della tassa in ragione del numero delle lettere.*
502. *Trattamenti speciali pei segni, fregi, stemmi ed emblemi.*
503. *Incostituzionalità del regolamento in quanto accenna come soggetti tassa i fregi e gli stemmi indipendentemente dalle insegne.*
504. *Raddoppiamento della tassa per le insegne scritte in lingua stranier*
505. *Norme per le insegne scritte in parte nella lingua nazionale e in par in altra lingua.*
506. *Esenzione per gli avvisi già assoggettati a tassa governativa.*
507. *Distribuzione della tassa per categorie — Criteri dati dal regolamen — e critica degli stessi.*
508. *Altro criterio proposto nel progetto di riordinamento delle tasse loca presentato nel 1876.*
509. *Non è permesso nei regolamenti comunali di assumere altri crite per la distribuzione della tassa all' infuori di quello dato dal p tere esecutivo.*
510. *Più insegne relative ad un solo esercizio*

489. Colla stessa legge colla quale si assegnava ai Comuni la tenue tassa sulle fotografie, si autorizzava pure l'imposizione di quella sulle insegne; essa pure di scarsa produttività, e di limitata applicazione, giacchè solo nei grandi Comuni se ne potrebbe sperare un provento qualunque.

Dalle discussioni parlamentari che precedettero la votazione della legge, risulta che alla Commissione fu fatto rimprovero di non avere provveduto colle nuove tasse locali proposte, alla finanza dei piccoli Comuni. Ma il relatore, on. Boselli, rispondeva al riguardo: — « Non lo dimenticate, queste tasse entrano in un complesso di provvedimenti, il quale per una parte si riferisce ai grandi e piccoli Comuni, e per l'altra riguarda principalmente i Comuni maggiori, perchè tra i piccoli e grandi Comuni vi è grande disparità nelle conseguenze di questa avocazione dei centesimi addizionali, ed è naturale che si propongano degli argomenti di speciale compenso per quei Comuni che ne hanno maggiormente bisogno » (1).

490. È un concetto affatto empirico quello che presiedette alla proposta di questa tassa. E anche qui citiamo le parole dell'on. relatore della legge: « Altra piccola tassa. Vi accadde mai, o signori, passando per le vie, e leggendo le molte e talune ampie insegne di negozi o di uffizi aperti al pubblico, vi accadde mai di pensare, che da per tutto esse occupano qualche cosa che è di pubblica ragione, perchè anche ciò che si offre davanti ai miei occhi nelle pubbliche vie, entra in qualche modo in quell' ordine di fatti e di cose sul quale cade la proprietà del pubblico? Perdonate agli istinti finanziari. Ci siamo domandati se non si potrebbero colpire anche le insegne degli esercizi, delle professioni, delle industrie. E ci parve che anche questa per i Comuni potesse essere una nuova fonte di reddito.

« Un'altra adunque delle piccole tasse, dalle quali ci pare che i Comuni possano trarre qualche profitto, è quella delle insegne, sia che consistano in scritti, sia che rappresentino fregi, emblemi o stemmi (2) ».

Se si dovesse classificare quest'imposta, pel modo in cui fu ordinata, dovrebbe assegnarsi piuttosto all'ordine di quelle che chia-

(1) *Atti Uff.*, Camera dei Deputati, ann. 1874, p. 3665 e seg.
(2) *Atti Uff.*, Camera dei Deputati, ann. 1874, p. 3627 e seg.

mammo *privative comunali*, e più specialmente in certo modo alla categoria della tassa di occupazione di spazi ed aree pubbliche: nè d'altra parte, tolta la ragione dell'esercizio di una *privativa* a favore del Comune, si saprebbe davvero qual fondamento di giustizia si potesse dare ad un balzello che colpisce non gli esercizi in ciò che vi ha di intrinseco, nel loro reddito, o in un segno qualunque del loro reddito, ma in un fatto estrinseco che può non avere alcuna relazione colle private fortune dei contribuenti.

E fu forse per questo riguardo che la legge del 1874 volle la tassa sulle insegne commisurata al numero delle parole (1), come quell'altra di occupazione del suolo pubblico deve essere commisurata esclusivamente allo spazio occupato (2).

Però vera tassa di occupazione di aree pubbliche non è, nè abbiamo creduto di classificarla tra le privative comunali, perchè nella sua applicazione ha riguardo anche ad altri criteri che la farebbero esorbitare dai limiti di tale categoria, come avremo occasione di esaminare.

491. La denominazione della tassa accenna per sè a qualunque segno posto al di fuori di un esercizio per farlo distinguere dagli altri. Il ramoscello di pino, che per le osterie fa le veci dell'antico lauro; lo stivale, il guanto di legno, che figurano sulle botteghe del calzolaio e del merciaio; i simboli degli speziali, e via dicendo, sono altrettante insegne come le altre più generalmente conosciute sotto questo nome; mentre gli avvisi, gli indirizzi esprimono per tutto ciò che serve ad indicare un esercizio in un luogo diverso da quello ove l'esercizio si trova.

492. È opportuno, prima di procedere all' esame delle varie norme rigorosamente attinenti all' applicazione della tassa, lo accennare a talune questioni più importanti in ordine al diritto degli esercenti di apporre insegne per richiamo ai loro stabilimenti. E questo esame si compendia in tre punti: il diritto dell'industriale di apporre insegne, di fronte al Comune, di fronte al proprietario del locale, e di fronte finalmente agli altri industriali.

Di fronte al Comune nessuna limitazione preventiva esiste a una tale facoltà da parte dell'esercente. Così fu deciso che il Comune non può sottoporre ad un preventivo suo permesso le insegne dei negozi, potendo solo disporre perchè gliene sia data comunicazione per esaminare la loro concordanza colle norme edilizie (3).

493. Di fronte al proprietario non è dubbio che l' esercente

---

(1) Art. 10, legge 14 giugno 1874, p. 1961 (serie 2ª).

(2) Art. 115, legge 20 marzo 1865, all. A.

(3) Cons. di Stato, 26 febbraio 1873 (*Riv. Amm.*, 1873, p. 647).

ossa apporre insegne in aderenza al locale che ha in affitto: ciò entra perfettamente nei limiti di quel godimento della cosa, che conseguenza e fine della locazione. Nè di questo evidentemente otrebbero lagnarsi i coinquilini.

Si disputò però in giurisprudenza se i coinquilini potessero opporsi all'apposizione di insegne stabilite dall'industriale nella casa bitata in comune, ma in aderenza, non ai muri esterni corrispondenti al locale dell'esercente, bensì a quelli corrispondenti invece i locali tenuti da essi coinquilini.

L'antica giurisprudenza aveva ritenuto che l'inquilino di un appartamento ha diritto di godere, non solo delle parti interne, ma nche delle esterne, e che quindi sarebbe in sua facoltà impedire apposizione di una insegna sui muri esterni corrispondenti. Solo era temperato il rigore del principio nel senso che però quando insegna fosse già esistente nel tempo, in cui si contrasse la locazione, non si potesse più pretendere che fosse tolta, ma restasse olo il diritto nel coinquilino di opporsi a che venisse mutata in n'altra diversa, od occupante maggiore tratto dei muri esterni ell'appartamento da lui condotto (1).

494. Di fronte poi ai vari industriali, l'insegna è parte del atrimonio di chi ne è proprietario, o di chi l'ha accreditata: e ualche cosa di più di un'insegna, talvolta è la ditta stessa: « C'est une propriété légitime qui s'acquiert par la possession, par la vente, ou par tout outre mode de transmission régulière et légale » (2).

Lo insegnò esplicitamente la Corte di Firenze affermando la massima che la denominazione di uno stabilimento commerciale (nel aso di un albergo) è parte della proprietà, nè può essere assunta a altri: e che in conseguenza il proprietario di un'insegna ha zione, non solo contro colui che la usurpa, ma eziandio contro colui, he ne usurpa una simile, per indurre confusione nel pubblico e are concorrenza sleale (3).

495. Di regola, le insegne sono personali all'industriale o proessionista, che le ha accreditate: e naturalmente parliamo delle nsegne generiche e che alludono a cose e non a persone, come, ragione d'esempio, quelle « Al buon mercato », « alla città di enova », « Caffè della Concordia » e simili; poichè quelle, che ontengono il nome di persone, più che insegne, sono vere ditte, non se ne può concepire l'esistenza, astrazione fatta dalla persona.

Ma, restando sempre nel campo delle insegne di negozio, senza

---

(1) Nizza, 23 maggio 1854 (Bettini, VI, II, 453).

(2) Gouiet et Merger, *Dict. de dr. comm.*, II, *Enseigne*, § 1, 2.

(3) Firenze, 4 giugno 1867, Palmucci Del Bello (Bettini, XIX, II, 302).

occuparci delle ditte di negozianti, si può domandare per quant anche quelle siano di natura personali, se pure possano talvolta per circostanze speciali, considerarsi invece di natura reale, ine renti cioè non tanto all'esercizio quanto al locale.

Il Tribunale civile di Firenze aveva ritenuto che l'insegna d'un stabilimento commerciale fosse cosa esclusivamente e assolutament mobiliare, per cui dovesse appartenere solo a chi, sotto la stessa esercitasse un commercio, e che, abbandonato il commercio e riti ratosi l'esercente dal locale, l'insegna diventasse *res nullius* e pe conseguenza entrasse nella categoria di quelle cose, che *cedun primo occupanti,* suscettibile quindi di venire adottata da qualun que altro commerciante come denominazione del suo stabilimento (1)

Però, per più rispetti, questa tesi è errata. Non parliamo dell teoria antigiuridica, che l'insegna, per questo solo che sia cessat l'esercizio, che serviva a distinguere, diventi *res nullius:* le cose che cominciarono ad appartenere a qualcuno, non diventano d nessuno, se non quando colui, al quale appartennero, ne facci completo abbandono; e non servirsi di una cosa non significa an cora averla abbandonata. Ma anche sotto il rispetto della negat distinzione delle insegne reali e personali, la citata giurisprudenz non è corretta. Di guisa che giustamente la Corte di Firenze (2) pronunciando in appello, diceva che il principio della qualit indistintamente mobiliare dell'insegna commerciale, ritenuto dall citata sentenza, non era vero, o quanto meno, troppo assoluto giacchè, anche ricevuto come regola generale, ammette però ecce zioni; potendo avvenire, purtroppo, in alcuni casi, che l'insegn non si possa distinguere dall'immobile, o per qualità proprie e inerenti soltanto al medesimo, o perchè il padrone di quella siasel appropriata con opere materiali e con segni manifesti di sua volont

Infatti la materia delle insegne non è soltanto regolata dal diritt commerciale, ma anche dal diritto civile. Ne vediamo stabilite l regole dal Bartolo, nel trattato « *De insignis et armis* » (3) e d altri scrittori del *gius* comune.

Deve invece, a termini di principii generali di diritto, ritener che la proprietà dell'insegna o ditta appartiene al proprietario dell stabile, sempre quando essa si desume o dalla qualità dell'immobile come, a mo' d'esempio, sarebbe la ditta d'una locanda « Au gran balcon » designata da un gran terrazzo dello stabile stesso, o d circostanze del luogo, dove lo stabile è situato (4). — Stefano Blanc

(1) Tribunale di Firenze, 14 dicembre 1872.

(2) App. Firenze, 9 dicembre 1873 (*Annali*, VIII, II, 133).

(3) BARTOLO, *De insignis et armis*, tom. 10, p. 124.

(4) *Répert. du Journal de Palais*, v° *Enseigne*, n. 5556. MERGER, *Dic. de droit comm.*, v° *Enseigne*, n. 22.

riguardo, così si esprimeva: « L'enseigne est une chose essenellement mobilière. Elle appartient aux fonds et non à l'immeuble »; ggiungendo subito lo stesso autore: « Il en serait autrement, si propriétaire de l'immeuble était en même temps propriétaire de enseigne, et qu'il eût donné cette enseigne à exploiter à son locaire en lui louant les lieux. Dans ce cas la propriété de l'enseigne evient au propriétaire, à l'expiration du bail, et il peut s'opposer ce que tout autre, et notamment son ancien locataire se serve de ette enseigne hors de sa maison » (1).

Ed è poi evidente la diversità delle conseguenze, cui porta una ile distinzione, giacchè le insegne personali non possono approriarsi da altri senza il consenso dell'industriale che le accreditò, ientre, al contrario, quelle reali sono nel dominio del proprietario seguono le vicende delle varie locazioni, che del suo stabile egli a per fare.

496. E di questi principii fece una retta applicazione la Corte 'Appello di Firenze, in una fattispecie, molto complessa nei suoi ermini di fatto.

Un certo Antonio Forni aveva ricevuto in affitto uno stabile, di roprietà di Francesco Torre, ad uso di locanda, che, aperta col tolo « del Parlamento » fu dal primo esercìta fino al novembre 1871.

Nel 1868 erasi aperta, da certo Bonezza, in altra località, altra rattoria, coll' insegna « locanda Cavour » e quando avvenne la hiusura del primo stabilimento, l'insegna della « locanda Cavour » ı corretta nell'altra « locanda Cavour e Parlamento ».

Intanto il proprietario Torre, nel 1872, affittava lo stabile della ntica « locanda del Parlamento » ad altri esercenti, certi coniugi hiavistelli, che riapersero l'esercizio coll'antico titolo; e citarono Bonezza perchè sopprimesse la variante introdotta da lui alla nsegna, e per la quale nasceva una confusione a loro danno. — l Bonezza contestò la domanda, ed anzi, in via riconvenzionale, hiese che i coniugi Chiavistelli fossero essi condannati a togliere a loro insegna, perchè, avendo egli adottato l'insegna « del Paramento » prima che essi rilevassero l'antica trattoria, stava per ui la priorità e da questa era nato un diritto poziore, che intenleva fosse rispettato.

La Corte di Firenze, sulle rispettive domande delle parti, subor-linava la sua decisione alle considerazioni seguenti:

« I coniugi Chiavistelli, come affittuari dello stabile Torre, si 'algono dei diritti del proprietario, intendono di provare, coi testinoni, che il loro autore Torre, destinando quel suo stabile a lo-anda, vi fece costruire un gran salone coi ritratti in plastica dei

(1) Blanc, *De la contrefaçon*, liv. 8. sect. 2, p. 764.

più illustri membri del Parlamento e sulla facciata fece scrivere a grandi caratteri « Locanda del Parlamento ».

« Ora, se fosse provato che lo stesso Torre affittò quello stabile al Forni affinchè vi esercitasse la locanda col titolo del Parlamento, che conservò quei lavori e quell'iscrizione, anche quando il Forni lasciò lo stabile, e che un uguale affitto fece ai coniugi Chiavistelli, avrebbero tali fatti molta influenza nella decisione della causa.

« La sentenza appellata, esaminando poi la domanda riconvenzionale del Bonezza, ha ritenuto che le due insegne « Locanda del Parlamento » e « Locanda Cavour e Parlamento » sono diverse e distinte e che nel caso concreto non generano confusioni ed errori, talchè, non provenendo danno dal mantenere quelle denominazioni, l'una parte non aveva diritto di chiedere all'altra la variazione della parola « Parlamento » che portano ambedue le insegne. Ma i coniugi Chiavistelli, per combattere questa parte della sentenza, oltre gli attestati stragiudiziali, prodotti in prima istanza e riprodotti in appello, hanno chiesto di provare, per testimoni, che realmente avvengono inconvenienti e danni dalle denominazioni attuali della locanda. — Ora, anche in questa parte, la prova per testimoni appare influente in causa ed ammessibile ».

E da tutto questo ragionamento si rileva molto chiaro il concetto della patrimonialità, per così dire, delle insegne e della distinzione di sopra avvertita tra quelle reali e quelle personali.

E bastino questi accenni su materie di ordine generale, che abbiamo creduto bene di premettere alla tassazione sistematica della legge sull'imposta in esame.

497. La legge della tassa non fa però distinzione tra le insegne personali e quelle reali: il regolamento, con espressione generale, vi dichiara soggetto chiunque tiene esposta al pubblico un'insegna, avviso, indirizzo, ecc. (1). Non è quindi il proprietario ma il possessore dell'insegna il contribuente alla tassa.

498. Si deve però ritenere come elemento necessario e condizione dell'imponibilità che le insegne siano esposte al pubblico giacchè ai luoghi privati non si può estendere l'ingerenza comunale. Del resto, poco monta che le medesime siano esposte fuori d'un recinto, per le vie e per le piazze pubbliche, ovvero dentro un recinto, purchè questo sia egualmente esposto al pubblico.

499. Il regolamento usa al riguardo una frase, di cui giova tener conto. Non basta che le insegne siano esposte al pubblico ma occorre ancora che siano esposte esternamente (2): e quest'altra condizione è precisamente consona all'indole della tassa, che, come

---

(1) Art. 13, R. Decreto 22 ottobre 1874, n. 2185 (serie 2ª).
(2) Art. 10 del Decr. cit.

ià si avvertì, appartiene, per molti riguardi, alla natura di quella
'indole più generale, di occupazioni di spazi od aree pubbliche.
. fondamento di questo speciale tributo è precisamente l'uso mag-
iore, che dei luoghi pubblici si fa coll'apposizione d'insegne
sterne: ne cessa quindi la ragione, quando le insegne siano esposte
nternamente, quantunque in locali accessibili al pubblico, ma non
ppartenenti alla categoria dei beni pubblici.

Così le insegne, indirizzi esposti nelle sale degli alberghi ed in
ltri luoghi di pubblico ritrovo, nei teatri, nelle sale di aspetto
elle stazioni ferroviarie e simili, non potrebbero essere colpite.
e le società ferroviarie, i proprietari dei teatri, degli esercizi
ubblici ritraessero pure da quelle affissioni un notabile provento,
iò non sarebbe ragione per dare ai Comuni diritto ad una tassa,
he non colpisce il reddito o il vantaggio, che si possa ricavare
alla pubblicità in generale, soggetta pure ad altra tassa gover-
ativa, che è quella di bollo; ma esclusivamente l'uso maggiore,
he altri faccia delle aree e spazi pubblici: ed aree e spazi pub-
lici non sono i locali sopra indicati.

Per lo stesso motivo l'industriale pagherà la tassa per le insegne
he tiene esternamente al suo esercizio, ma nessuna per quelle
nterne, fossero anche perfettamente in vista al pubblico.

E la Commissione del 1876 deviò, a parer nostro, dal vero con-
etto fondamentale della tassa, quando di proposito, nel suo pro-
etto, propose che non fosse ripetuta la parola *esternamente*, che
eggesi nell'art. 10 del regolamento tuttora in vigore (1).

500. Quando le insegne sono esposte esternamente al pubblico,
iventano per ciò tassabili, ma non per parte di ogni Comune, sì
ene di quello soltanto, nel cui territorio si trovano, dove godono
a protezione dei regolamenti e delle autorità locali, e dove i pro-
rietari dei negozi e degli esercizi ottengono il vantaggio dell'am-
ita pubblicità, poco rilevando che gli esercizi, cui le insegne si
iferiscono, siano altrove.

Con più ragione l'imponibilità deve aver luogo, quando l'insegna
i trova nello stesso Comune, in cui è l'esercizio, sebbene separati
'una dall'altro, nè occorreva per ciò un'apposita dichiarazione.
n sostanza, oggetto della tassa sono le insegne per sè stesse, indi-
endentemente dagli esercizi, cui riguardano; tant'è che, nel gra-
uarla, se si tenne conto dell'importanza degli esercizi e delle
trade, in cui sono situati, si deferì in modo speciale a tutt'altri
lementi, propri delle insegne soltanto, e anzi esclusivamente alla
limensione delle insegne e al numero delle lettere, salvo a fare

(1) Ved. *Relazione* di quella Commissione, IV, p. 53.

dipendere dagli altri elementi accidentali dell'importanza degli eser-
cizi l'assegnazione più ad una che ad altra categoria.

501. La tassa è ragguagliata rigorosamente al numero delle
lettere, criterio, che parve appunto al legislatore il segno più fa-
cile per determinare la estensione dell'occupazione.

La Commissione del 1876 abbandonò questo sistema. — Non s
è ragguagliata la tassa, fu scritto nella relazione (1), a un tanto
per ciascuna lettera scritta nell'insegna, giacchè non sembrò razio-
nale che Bartolomeo avesse a pagare più di Pio, solo perchè i
suo nome consta di un numero maggiore di lettere. La tassa, d
cui si ragiona, vuol essere tenue, per non aggravare di soverchio
gli esercenti, già soggetti a quella sugli esercizi e sulle rivendite
È questo uno dei pochi concetti, che emergono dalle discussion
parlamentari, ma che non pare sia stato fedelmente trasfuso nella
legge, perocchè alla stregua d'un tanto per lettera e per ogni altro
segno, fregio, stemma o emblema, si andrebbe tropp'oltre; e, que
che più monta, si recherebbe danno agli esercenti meno agiati
che abbisognano di maggiori annunzi e d' iscrizioni più particola-
reggiate.

E logica era la Commissione, dal momento che, avendo implici
tamente (come già si accennò) in tutto modificato il titolo della
tassa, colpendo con essa, non già una speciale occupazione delle
aree pubbliche, ma piuttosto il reddito, il profitto ricavato dalla
esposizione delle insegne, altre norme dovevano presiederne alla
applicazione. Ma altrettanto logica per altro, appunto perchè part
da un diverso principio, è la legge vigente, e deve ritenersi, come
di tutto rigore, il criterio da essa fissato, nè lecito ai Comuni d
sostituirne altri.

502. Per gli stemmi, emblemi ed altri segni non scritti, man
cando i termini di applicazione del criterio dato, altro se ne seguì
quello cioè di stabilire una tassa fissa, graduabile da cent. 50 a
1 lira per ciascun segno.

La legge considera come oggetti imponibili le insegne e qualsias
forma di avvisi o indirizzi relativi all'esercizio di professioni, in
dustrie e commerci, in proporzione al numero delle lettere usate
e aggiunge che nella tassazione di dette insegne dovrà nell'indi
cata misura fissa tenersi conto « d'ogni *altro* segno, fregio, stemma
o emblema ».

Si potrà da ciò argomentare che per l'imponibilità dei detti segni
emblemi, ecc., occorre che gli stessi siano uniti e quasi accessori
di un'insegna; o si potranno tassare anche per sè stanti, e consi

---

(1) *Relazione* cit., IV, 55.

erati come oggetti principali, e quindi anche quando non vadano niti ad alcuna insegna scritta? — Il regolamento emanato in esecuzione della legge, l'interpretò nel secondo senso, togliendo anzi l riguardo ogni ragione di dubitare (1). Ma in questa parte il regolamento dovrà osservarsi come legge, ossia la sua disposizione ntra nei termini usati dalla prima, o è una disposizione innovarice?

Che fosse innovatrice, parve alla lodata Commissione del 1876, dichiarò di preferire in massima il sistema contrario al regolaiento, come quello che ritenne anche più conforme alla legge. sservò che i fregi e gli stemmi non si possono tassare quando si ovino soli, perchè allora non avrebbero alcuna significazione, nche se posti nei luoghi stessi ove sono gli esercizi. Che dire poi collocati in altri luoghi? Essi hanno il carattere di cose semlicemente accessorie alle insegne, agli avvisi, agli indirizzi di ui parla la legge, e però non possono mai essere considerati a uisa di oggetti distinti e tassabili per sè medesimi.

E movendo da questi concetti, nel relativo progetto si è incoiinciato da dichiarare soggetto alla tassa chiunque tiene nel Coiune insegne esposte al pubblico, perchè le insegne costituiscono principale oggetto da cui la tassa prende anzi il suo titolo; e oi si è soggiunto che sotto la denominazione d'insegne, si intenono compresi gli avvisi, gli indirizzi, gli emblemi, ed ogni segno idicante l'esercizio di un commercio, d'una industria, di un'arte d'una professione, prendendo tutti questi oggetti come equipolnti di un'insegna, ogni qualvolta servano a quell'indicazione cui rvono le insegne propriamente dette.

503. Evidentemente giuste sono le considerazioni fatte dalla ommissione, tanto più restando nel concetto nuovo che si era rmato della tassa in discorso, basandola sul profitto e sull'utilità he dalle insegne deriva. Ma ci paiono anche giuste sotto il rietto del diritto costituito, ed anche quando si ritenga come tilo dell'imposta, la speciale occupazione delle aree pubbliche, he vien fatta coll'esposizione delle insegne.

Di vero, i segni, i fregi che di per sè non rappresentano alcuna isegna, non solo scritta, ma nemmeno figurativa, costituiscono, vero, un'occupazione dell'area pubblica, come la costituiscono insegne propriamente dette, ma se si potesse anche a quelli stendere la tassa per questo solo motivo dell'occupazione, si erderebbe affatto il vero criterio dell'imposta, che non è una ssa di occupazione di suolo pubblico (sul quale fatto quando abbia li opportuni caratteri, pesando già altra imposta locale, non era

---

(1) Art..... R. Decreto.

il caso di stabilirne una nuova), ma una tassa sulle insegne, i
quanto siano esposte esternamente al pubblico, e in quanto perci
in un modo speciale producano un'occupazione, o meglio una spe
ciale servitù sul suolo pubblico. Ora è troppo manifesto, che no
ogni occupazione di tale natura può essere soggetta a tassa di in
segne, ma quella soltanto che è conseguenza dell' esposizione d
un'insegna; e siccome i semplici fregi, e tutti gli altri ornamen
che non raffigurino e richiamino in alcun modo l' esercizio, e s
confacciano tanto al negozio dell'orefice, come a quello dell'offe
liere, non sono, nè possono considerarsi vere e proprie insegn
mancherebbe ogni ragione per l'imponibilità di una tassa, che dall
insegna deriva il suo nome e la sua ragione di essere.

Altrimenti se ne farebbe una strana tassa sui lavori edilizi ch
possano fregiare i negozi: il che certamente non si volle.

Quando invece i fregi sono incorporati all'insegna, la legge no
li considera più come ornamento edilizio esterno della casa o d
magazzino, ma come parte integrante dell' insegna stessa, e pe
tale titolo li colpisce. Questo è concetto evidentemente razional
e nella lettera della legge si ha pure più che non basti per dim
strare che non fu escluso, ma invece pienamente accolto: nè alt
senso si potrebbe dare alla frase con cui si dichiarano colpite l
insegne in ragione del numero delle lettere, e per ogni *altro* fregi
emblema, ecc.: il fregio non è un'insegna, ma parte di un tut
da cui non può separarsi.

Il contrario evidentemente dovrà dirsi per quei segni o fregi ch
pure non costituendo un' insegna scritta, ne rappresentano pe
una figurativa, come lo stivale, il cappello, ed altri simili: i qua
sono imponibili, non perchè costituiscano un fregio od emblem
ma in quanto l'emblema o fregio tien luogo di un'insegna non co
facentesi ad altro esercizio, all'infuori di quello cui sono annes

È con questi criteri, e non diversamente, che devono interpr
tarsi le late espressioni usate dal regolamento, di fronte al teno
molto più ristretto e preciso della legge vigente.

504. La tassa sulle insegne è fissa, salva la graduazione p
categorie, di cui vedremo in seguito. Però, come per le vettu
private si propose un trattamento speciale per quelle fregiate
stemmi, e in ordine ai domestici, altro se ne stabilì per quelli c
indossassero livrea; così anche in ordine alle insegne si credet
opportuna una tariffa speciale per certe insegne di un ordine pa
ticolare, quali sono quelle scritte in lingua straniera.

Il relatore della legge, on. Boselli, nel rendere conto della d
posizione speciale proposta, secondo la quale la tassa sarebbe sta
del doppio per le insegne che siano scritte nella lingua non n
zionale, ne spiegava così il concetto, e ne dava giustificazione:

« Non è certamente perchè da noi si voglia intimare guerra a uelle care e splendide lingue straniere, nelle quali abbiamo ammiato tante opere letterarie, e dalle quali abbiamo anche ricevuti onforti politici e ammaestramenti civili, che noi facciamo questa roposta, ma perchè le insegne scritte in lingue straniere rappreentano un commercio più avviato, più esteso, e generalmente idicano una vendita di oggetti di lusso » (1).

E abbiamo volentieri riprodotto le parole dell'on. relatore, per scludere che il raddoppiamento del tributo potesse anche remoımente intendersi come un' ingiuriosa tassa sull' ospitalità che si ccorda in Italia ai cittadini di altre nazioni.

La Commissione del 1876 non conservò questa disposizione. 'n'altra indagine, bisognava istituire (osservò nelle note illustrave del suo progetto) e cioè, se le insegne scritte in lingua straiera dovessero andar soggette ad una tassa doppia come ha luogo i presente, o se almeno la circostanza dell'essere scritte in lingua traniera avesse a figurare tra le norme per l' assegnazione delle ıedesime alle diverse categorie. Ma una volta fermato il concetto i tassare le insegne in base del profitto che rendono, in ragione i quanto rispettivamente valgono per attrarre l' attenzione del ubblico, era naturale che l'indagine per la Commissione si riduesse nel vedere se quelle scritte in lingua straniera valessero sotto uell'aspetto, qualche cosa di più delle altre scritte in lingua norana. « Posta in tali termini, la questione, si conchiuse, diviene emplice, perocchè ognuno scorge come le insegne scritte in lingua raniera non valgano certamente più delle altre a richiamare attenzione del pubblico, e tutto al più potrà tenersi a calcolo la luralità delle lingue tra gli elementi per determinare l' imporınza dell'insegna. Così si potrà far a meno d'una disposizione che otrebbe in ogni modo sembrare contraria alla *comitas gentium*, ıe deve governare i rapporti tra le nazioni civili » (2).

Questa innovazione diventava necessaria nel nuovo ordinamento ella tassa proposta nel progetto, per ciò che si riferisce alla diribuzione delle categorie; ma ci pare però anche in questo parcolare preferibile il sistema vigente.

505. È poi manifesto, ritornando a parlare in rapporto alla egge in vigore, che quando si trattasse di insegne scritte parzialıente nella lingua nazionale, il raddoppiamento della tassa non

(1) *Atti Uff.*, Camera dei Deputati, ann. 1874, p. 3666.
Ecco il tenore dell'articolo proposto, e che passò inalterato nella legge ome 2° alinea dell'art. 10:
« La tassa potrà essere del doppio per le insegne scritte in lingua straera ».

(2) *Relazione* della Commissione, IV, 56.

potrebbe aver luogo che per le espressioni in lingua straniera, per le altre dovrebbe applicarsi la norma comune.

506. Il regolamento dichiara esenti dalla tassa gli avvisi gi assoggettati a tassa governativa. — Si sarebbe potuto discutere s la semplice affissione di avvisi tipografici o manoscritti, mancant di ogni carattere di stabilità e di permanenza potesse esser oggetto di una tassa, che ha per titolo un uso speciale, ma pe manente, delle aree pubbliche; ma nel caso ogni ragione di co tendere cessa, non tanto per l' esplicita dichiarazione, contenut nel regolamento, quanto pel fatto stesso dell' essere già ques avvisi gravati di una speciale tassa governativa di bollo; circ stanza che, da sola, avrebbe pure condotto ad escludere un *b in idem*, inammessibile di regola in qualsiasi tributo.

507. Anche per la tassa in esame è ammessa la ripartizion per classi: e occorre soffermarsi su questa materia che non man di una relativa importanza.

Secondo la legge, la tassa è proporzionale alle lettere ed ai segn fregi, stemmi ed emblemi, che si trovano sulle insegne, e può este dersi da 5 a 50 centesimi per ogni lettera scritta sull'insegna, e d centesimi 10 a 1 lira per ogni altro segno, fregio, stemma od em blema. Coerentemente a ciò, il regolamento stabilisce che, entro limiti massimo e minimo fissati dalla legge, i Comuni possono r partire gli esercizi in categorie, o secondo la loro importanza, vale dosi dei criteri indicati nell'art. 3 del regolamento per la tassa esercizio o di rivendita, o secondo l'importanza delle strade, ov le insegne e gli altri oggetti imponibili sono situati, o infine secon l'importanza degli esercizi e delle strade complessivamente.

Ora, se non ci inganniamo, con questa latitudine concessa Comuni, ed arbitrio nello scegliere il criterio per l'assegnazione del categorie, si perdette di vista il vero fondamento della tassa. quale, se nella legge vigente è l'uso maggiore che, coll'esposizio di insegne, si faccia del pubblico suolo, troppo chiaramente app risce che il criterio da assumersi doveva essere invariabilmen uno, e cioè non quello fondato sull'importanza dell'esercizio, n l'altro soltanto che ha per base l'importanza della strada sul quale è esposta l'insegna.

Accordando piena facoltà ai Comuni di preferire ora l'uno, o l'altro dei due sistemi, si veniva ad autorizzarli a creare ora u speciale tassa di esercizio, ed ora una di occupazione di suolo pu blico; e finalmente, permettendo che si praticasse cumulativamen l'uno e l'altro, si apriva campo all'arbitrio e ad un'incertezza peric losa. — Del resto, trattandosi d'imposta di lieve reddito e d'impo tanza affatto secondaria, era pure ripugnante ad ogni convenienz che, per la sua applicazione, si avesse a premettere una pie

conoscenza dell' entità degli esercizi, giudizio troppo complesso e troppo difficile; mentre il criterio dell'importanza delle strade, nella sua semplicità, era anche indirettamente una garanzia che la tassa sarebbe stata commisurata all'importanza degli esercizi, la quale, per regola generale e costante, sta in proporzione di quella della strada in cui si trovano.

Nè conforme allo spirito della legge, nè pratico e conveniente si ravvisa pertanto il sistema escogitato dal potere esecutivo.

508. E tale parve anche alla Commissione del 1876, la quale ritenne « che il criterio dell'importanza dell'esercizio, da desumersi nel modo indicato dall'art. 3 del regolamento 24 dicembre 1870, fa sospettare in questa tassa una duplicazione di quella d'esercizio e di rivendita » (1).

E se non propose di rettificarlo nel senso da noi desiderato, ciò fu perchè nel relativo progetto diede un carattere affatto diverso alla tassa in esame: di che abbiamo già parlato per incidente, ed è ora tempo di parlare più di proposito.

Ritenne la Commissione che per l' indole di questa tassa, sarebbe stato meglio stabilirla in una somma fissa eguale per qualsiasi insegna, avviso, indirizzo, od altro segno destinato ad indicare l'esercizio di un commercio, di un'arte, di una industria, o di una professione; ma non si arrese a tale sistema, perchè in tal modo se ne sarebbe ricavato un provento troppo scarso. Esclusa pertanto quella idea sorse e fu accolta l'altra di continuare a farne una tassa graduale, contenuta fra un limite massimo, ed un minimo da fissarsi nella legge, giungendo a ciò col sistema della ripartizione delle insegne in varie categorie, e inoltre della divisione dei comuni in sei classi.

Ma il criterio assunto per l'ascrizione delle insegne alle diverse categorie fu rigorosamente uno, e con una innovazione completa alla legge vigente si fece consistere nell'importanza rispettiva delle insegne, non già degli esercizi cui esse si riferiscono, coi quali non si volle che la tassa in discorso avesse alcuna relazione, per evitare, quanto più fosse possibile, ogni sembianza di duplicazione.

Mentre poi il criterio doveva essere uno, molteplici per lo contrario, erano gli elementi da cui si proponeva desumerlo, e cioè:

La località e situazione;

La dimensione;

La quantità delle parole delle insegne;

E, in generale, tutto ciò che serve a meglio attrarre l'attenzione del pubblico.

Il concetto della Commissione appare molto chiaro e preciso

---

(1) *Relazione* della Commissione, IV, 54.

nelle seguenti considerazioni che trascriviamo: « Se è vero cl le insegne sono destinate principalmente a richiamare l'attenzioi del pubblico sugli esercizi ai quali si riferiscono, ragion vuole cl le medesime abbiano ad essere *tassate secondo ciò che valgoi per quel determinato fine*. Nessuno può dubitare che a rende un'insegna più o meno atta ad attrarre l'attenzione pubblica sop un dato esercizio, concorrano più elementi, e segnatamente i pri tre significati in modo semplicemente dimostrativo, ma non tass tivo » (1).

Ciò nondimeno, molte obbiezioni possono farsi al sistema pr posto; e anzitutto si potrebbe opporre che tra le varie norn indicate per desumere l'importanza dell'insegna non esiste alcı legame, dappoichè l'una non è d'aiuto all'altra, anzi talvolta potrebbero trovare in disaccordo fra loro, onde il pericolo cl alla regola si sostituisse l'arbitrio (2).

Ma vi è poi un'altra considerazione anche più grave, e ci che coll'istituire a base della graduazione della tassa sulle insegı la loro importanza complessiva, si viene precisamente a foggia questa tassa su quella d'esercizio o rivendita, della quale pure Commissione disse di mostrarsi molto studiosa nell'evitare il dı plicato. È impossibile tassare l'importanza dell'insegna, senza mol più che indirettamente, ferire in realtà l'esercizio in ragione del sua importanza.

E dimenticava forse la Commissione anche un'altra sua premes molto giudiziosa e assennata, che trattandosi cioè di tassa di po reddito, si doveva evitare di renderne complicato il meccanismo applicazione; premessa che aveva tanto accettata, da dubitare pe sino se fosse conveniente mantenere il sistema della distribuzioı per categorie. Ora è evidente che solo nel concetto di una tas su un uso speciale del suolo pubblico questa semplicità si trov e che lo stesso non solo egregiamente si presta a definirne i l miti e la natura, ma anche a quella distribuzione per categorie cl è un omaggio al principio della proporzionalità.

---

(1) *Relazione* cit., IV, ivi.

(2) All'obbietto tentò rispondere la Commissione, ma non ci pare p rentoria la replica, e sopratutto parci che abbia accennato sempre più i vece a quella confusione colla tassa di esercizio, che pure, come si diss la Commissione voleva evitare.

« Quest'obbiezione è più grave in apparenza che in sostanza; giacc non è detto che si abbia a tener conto partitamente delle varie nori indicate, ma sì bene complessivamente. Del rimanente, il sistema seguì in questa parte non è nuovo, avendo riscontro nell'art. 3 del regolamen 24 dicembre 1870, che, per quanto si sappia, non trovò alcuno scogl insuperabile nella sua applicazione ».

Relazione cit., IV, ivi.

509. Checchè ne sia di queste indagini, e qualunque sia il
idizio che si possa fare dei varii sistemi proposti, è certo però
e nella pratica deve avere osservanza quello che fu dato dal po-
e esecutivo, a ciò autorizzato colla delegazione espressa conte-
ta nella legge: nè quindi potrebbero i Comuni nei loro rego-
nenti locali sostituire altri criteri per la distribuzione delle
egorie.

510. Occorre ancora far cenno di un ultimo dubbio, cioè se.
caso di più insegne in luoghi diversi, riferentisi ad un solo
rcizio, per ognuna d'esse il contribuente abbia ad essere tenuto
ne per un distinto oggetto tassabile, e venire perciò iscritto se-
atamente in diverse categorie secondo l'importanza dei luoghi
cui si trovano le insegne, o in una sola categoria secondo l'im-
tanza del luogo in cui si trova l'esercizio (1).

nche in questa indagine crediamo si debba assumere, come pre-
ente il criterio che la tassa sia una forma di quella sull'occu-
ione del suolo pubblico. Ripugnerebbe troppo, che quando si
ttasse di esercizio avente la sua sede con relativa insegna in
delle più importanti vie di una città, e varie insegne sparse
vie secondarie, queste ultime avessero ad essere assegnate nella
egoria in cui è collocata la prima, solo perchè l'esercizio a cui
iferiscono si trovi in più importante posizione. Se si paga col-
iposta il maggior uso che si fa delle strade, è troppo naturale
debba pagarsi in proporzione dell'importanza della strada di
si usa, e non altrimenti.

) Non è nemmeno proponibile il dubbio se in caso di più insegne di-
lenti da uno stesso esercizio, si deva pagare una sola tassa o tante
e quante le insegne; ogni insegna dovrà pagare in ragione del numero
e lettere e dei segni una tassa speciale.

domandò invece la citata Commissione del 1876 in tema *de jure con-
iendo*, se nel caso di più insegne si dovessero altrettante tasse distinte,
istasse averne soddisfatta una sola; e nel nuovo ordine di idee in cui
essa venuta, e coi nuovi criteri proposti il dubbio era anche ragione-
. A tale riguardo faceva le seguenti osservazioni:

In favore di quest'ultima opinione si potrebbe dire che, in sostanza,
insegne relative ad un solo esercizio rappresentano un'insegna sola,
odotta in più luoghi; che, prevalendo la sentenza opposta, la tassa
nterebbe in certi casi esorbitante; e che, infine alcuni dei negozianti
ali ora fanno sfoggio di belle e numerose insegne, quando sapessero
per ciascuna di queste si dovesse corrispondere una tassa distinta, le
rebbero o ridurrebbero ad una soltanto, senza utile della finanza muni-
le, e con iscapito della bellezza e del lustro della città. Gli è però
ifesto che una risoluzione in tal senso sarebbe stata in disaccordo
l'idea fondamentale di cui si è fatto parola, che la tassa debba col-
le insegne senza riguardo agli esercizi. Ammesso questo principio,
insegna, avviso, indirizzo, emblema, od altro segno, forma un distinto
tto tassabile; nè rileva che esistano altre insegne, altri avvisi, altri
izzi per lo stesso esercizio ».

lazione della Commissione, IV, ivi.

511. Il regolamento governativo stabilisce poi che tutti interessati nell'esercizio del commercio, dell'industria, dell'arte della professione cui si riferisce l'insegna, sono tenuti al pagamen in solido della tassa (1).

È questa disposizione analoga a quella stabilita in ordine a tassa di esercizio. Sarà però nel caso anche invocabile l'altra p cui il nuovo esercente è tenuto solidalmente al pagamento d l'imposta dovuta dal precedente per l'anno in corso? (2).

Parrebbe che si avesse a conchiudere negativamente, non tan avuto riguardo al silenzio tenuto dal regolamento per la tassa su insegne, quanto anche perchè lo stesso regolamento mentre chiama espressamente altre disposizioni emanate per la tassa esercizio, non si riferisce punto a questa (3).

512. Quanto alle norme di applicazione, il regolamento se rimette a quelle già date per la tassa di esercizio, in tutto che ha tratto alle attribuzioni della Giunta e delle Commissi in ordine alla compilazione dei ruoli, alla materia dell'opposizio e dei reclami, ecc. (4).

513. Anche per la tassa in esame spetta ai Consigli comun deliberare i regolamenti locali, coll'approvazione della Deputazio provinciale.

Il R. decreto emanato dal potere esecutivo accenna che ol alla approvazione della Deputazione, i regolamenti devono ess omologati dal Ministero: ma è evidente che di fronte al silen della legge costitutiva dell'imposta, e sopratutto di fronte ai pr cipii di diritto amministrativo sanciti dalla legge comunale e p vinciale (5), tale disposizione sarebbe anticostituzionale, inquan chè se il Ministero ha diritto di annullare i regolamenti locali ravvisi contrari alla legge, non è però punto necessario che tervenga un atto positivo di omologazione per renderli esecuto

514. Finalmente è da osservarsi che la tassa sulle insegn sempre facoltativa, giacchè appunto, attesa la sua poco produttiv e la mancanza in essa di attitudine ad essere applicata in tut Comuni, era inutile renderne obbligatoria l'imposizione in tut casi in cui le Amministrazioni si trovassero in condizione di dov eccedere il limite normale della sovrimposta al tributo fondiar

---

(1) Art. 14 del R. Decreto 22 ottobre 1874.

(2) Art. 14 del R. Decreto 24 dicembre 1870.

(3) Arg. dell'art. 17 R. Decreto 22 ottobre 1874.

(4) Art. 17 cit. — Ved. *Le imposte comunali*, tit. II, cap. III.

(5) Art. 138, legge 20 marzo 1865, all. A. — Ved. *Le imposte comun* tit. I, cap. III, n. 85.

TITOLO XIV.

TASSA DI OCCUPAZIONE DEGLI SPAZI ED AREE PUBBLICHE CONTRIBUTO PEL GODIMENTO DEI BENI COMUNALI.

SPAZI ED AREE PUBBLICHE — BENI DI USO PUBBLICO (COMUNALI).
CONTRIBUTO PEL GODIMENTO DEI BENI COMUNALI.
TASSA PER L'OCCUPAZIONE DEGLI SPAZI ED AREE PUBBLICHE.
TASSA DI OCCUPAZIONE DI SUOLO NEI CIMITERI.
TASSA DI POSTEGGIO NEI CIVICI AMMAZZATOI.

CAPO I.

Prenozioni generali. — Beni comunali d'uso pubblico. Spazi ed aree pubbliche.

15. *Gli art. 112 e 118 della legge comunale.*
16. *Prenozioni sulle cose e sui beni — Cose pubbliche e beni patrimoniali.*
17. *L'art. 432 Cod. civ. it.*
18. *Duplice distinzione dei beni comunali. Beni del demanio privato e del demanio pubblico dei Comuni.*
19. *Beni del demanio pubblico — Tassa sull' occupazione degli spazi ed aree pubbliche.*
20. *Beni del demanio privato — Correspettivo pel godimento dei beni comunali.*
21. *Gli uni e gli altri devono comprendersi nell'inventario dei beni dei Comuni.*

515. La vigente legge comunale accenna in due punti ad ına tassa o corrispettivo pel godimento di beni destinati ad uso ubblico; ne parla primieramente là dove stabilisce in ordine ai beni comunali » destinati al godimento degli abitanti, che il onsiglio comunale « dovrà fare un regolamento per determinare e condizioni dell'uso ed alligarlo al pagamento di un corrispetivo » (1). Autorizza poi in altro articolo i Comuni ad imporre, ra le altre, « una tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche » (2). Di quali beni si parla nel primo, e di quali nel seondo caso? Quale rispettivamente la natura del correspettivo e lella tassa relativa? Quali i principii regolatori al riguardo?

(1) Art. 112, legge 20 marzo 1865, all. A.
(2) Art. 118, n. 3, legge cit.

Pel retto apprezzamento delle questioni, e a più esatta conoscenza della materia, occorrerà premettere una rapida indagine sulle cose e sui beni in rapporto ai Comuni, cui possono a vario titolo appartenere.

516. L'esattezza dei principii vorrebbe una distinzione tra cose e beni: tutte le cose utili *(quod beant)* son beni secondo il significato naturale della parola; ma nel senso giuridico lo sono quelle che furono, sono, o possono diventare nel patrimonio di alcuno: *quae dominii nostri sunt, sed et si a nobis bona fide possideantur* (1). Giuridicamente il concetto di cosa è ben più comprensivo di quello di bene: e non sempre i due termini si equivalgono. Avverte giustamente il dotto Mantellini, « che, i Romani avvezzi al rigore delle formole, parlano di *cose* prima che di *beni*, nè il *dominio* o la proprietà confondono col *potere* o con l'autorità: furono i feudisti i quali confondendo la ragione privata della proprietà con la ragione pubblica della sovranità, ebbero patrimoniale lo Stato, e della giurisdizione e dell'impero fecero tutto uno col mio e col tuo » (2). L'errato concetto è scomparso nella sostanza delle legislazioni moderne, ma pure nel Codice napoleonico, come negli altri che lo presero a modello, si continua ciò non ostante a chiamare beni, cose che non attengono e non possono attenere al dominio.

Così a termini dell'art. 427 del Codice civile i beni dello Stato si distinguono in demanio pubblico e beni patrimoniali; ma i beni della prima categoria sono tanto estranei e diversi dai veri beni patrimoniali, che la trattazione di quelle cose, ossia dei *beni del pubblico demanio,* osserva anche qui lo stesso Mantellini (3), dal Codice francese, e ora anche dall'italiano, è rinviata ad altre leggi che non al Codice civile delle *persone e dei beni*; lo che significa che o non sono beni, o che dai Codici che classano siffatte cose fra i beni, si hanno di tale specie da non entrare fra i beni che formano il soggetto delle loro disposizioni.

E ciò che accade in ordine allo Stato, succede pure pei Comuni, in rapporto ai quali esiste pure un demanio e un patrimonio (4); cosicchè anche « i beni dei Comuni e delle Provincie si distinguono in beni di uso pubblico e in beni patrimoniali » (5).

517. Sarebbe fuori dell'argomento il trattar qui dei beni patri-

(1) Leg. 49, *De verb. signif.*

(2) Giuseppe Mantellini, *Lo Stato ed il Codice civile*, vol. II, part. III, lib. I, Proemio.

(3) Ivi.

(4) V. *Le imposte comunali*, tit. I, cap. I, n. 1.

(5) Codice civile, art. 432.

noniali dei Comuni; nè l'art. 112, nè l'art. 118 della legge comunale si riferiscono a questa specie di beni, il cui godimento dei privati può subordinarsi ad un affitto a termine dei contratti speciali, ma non mai a un corrispettivo da determinarsi in forza di regolamenti, o ad una tassa speciale. Il « correspettivo » e la « tassa » non si possono riferire che al godimento dei beni o pubblici per natura, o di uso pubblico e anche in certo modo demaniali.

Il Codice civile vigente non definisce quali siano i « beni di uso pubblico » pertinenti ai Comuni (1) e che contrappone ai beni patrimoniali: accenna semplicemente che « la destinazione, il modo e le condizioni dell'uso pubblico sono determinate da leggi speciali ». Invece il Codice francese dichiarava: « les biens communaux sont ceux à la propriété ou au produit des quels les habitants d'une ou plusieurs communes out un *droit acquis* » (2); non che ricalcava una precedente definizione della legge 10 giugno 1793 « les biens communaux sont ceux sur la propriété ou le produit des quels tous les habitants d'une ou de plusieurs communes, ou d'une section de commune, ont un *droit commun* » (3). Il Codice albertino traduceva il napoleonico: « i beni comunali sono quelli la cui proprietà appartiene al corpo di uno o più Comuni o ad una frazione di Comune, ed al prodotto e all'utilità dei quali hanno *diritto* gli individui che li compongono » (4).

L'illustre autore dello *Stato e il Codice civile* (5) in certo modo deplora che questa definizione manchi nel Codice d'Italia, dove si hanno pur tanti di questi beni *comunali* coi *diritti d'uso promiscuo*, di pascolo, di legnatico e di terratico, terreni *ademprivili*; che già formavano tema di speciali provvidenze legislative intese a prosciogliere da quei vincoli i latifondi che già ne andavano soggetti (6).

Ma nè la definizione degli antichi Codici ci pare accettabile.

---

(1) Universitatis sunt, non singulorum, veluti quae in civitatibus sunt, ut theatra, stadia et similia, et si quae alia sunt communia civitatum (Iust. II, *De rerum divisione*, § 6).

(2) Art. 542 Cod.

(3) Art. 7.

(4) Art. 434 Cod. Alb.

(5) MANTELLINI, Op. cit., vol. II, p. III, lib. I.

(6) La legge del 21 maggio 1836, abolitiva del feudo di Sardegna, vi mantenne l'*ademprivio*, voce che i più derivano *ab adimplendis vitae usibis et necessitatibus*, e che significa l'uso civico di far legna, di seminare e pascolare, al quale faceva guerra il *cussorgio*, cioè la chiusa, la *difesa*. E fu la legge del 23 aprile 1865, n. 2255, che dal Demanio, a cui appartenevano, trasferì le tasse ai Comuni a patto che dai Comuni si soddisfacessero gli utenti, e che rese libera dall'ademprivio e dal cussorgio quelle terre si alienassero.

nè da rimproverarsi il legislatore italiano pel silenzio con cui evitò il pericolo di una definizione.

Quelle date dal Codice francese ed Albertino non riguardano che una parte dei « beni di uso pubblico » e quella più facilmente destinata a scomparire per fondersi completamente coi beni patrimoniali, trasandando la parte più importante comprendente cioè i beni non pubblici pel solo uso, ma pubblici per loro intima natura, o quanto meno confondendo l'una categoria e l'altra. All'opposto il Codice civile d'Italia non definendo i beni comunali, ma accennando soltanto ai « beni di uso pubblico » con una formola latissima includeva la distinzione, che lasciava alle leggi speciali di precisare e all'occorrenza di escludere nella naturale evoluzione del diritto. E così mentre in contrapposto ai beni patrimoniali dello Stato accennava al demanio pubblico, invece in ordine ai Comuni non usava la parola demanio pubblico, ma quella semplicemente di « beni di uso pubblico » (1).

518. Ma la distinzione non scritta nel Codice sotto il titolo *dei beni*, appare invece nella legge comunale ai già citati art. 112 e 118 nei quali si discorre distintamente dei beni comunali e dei beni pubblici (spazi ed aree pubbliche).

519. I beni pubblici per *natura*, sono una conseguenza del modo di esistere dei Comuni; le strade, le piazze, i tempii, ecc., personificano il Comune stesso nella materialità della sua vita, in quanto un Comune non esiste solo nella circoscrizione amministrativa di una Provincia o di uno Stato, ma si concreta in uno spazio determinato; e tutte queste cose rappresentano il demanio comunale proprio, nello stesso modo che « le strade nazionali, il lido del mare, i forti, i seni, le spiaggie, i fiumi e torrenti, le poste, le mura, le fosse, i bastioni delle piazze da guerra e delle fortificazioni » (2) costituiscono il demanio pubblico nazionale. E tanto sono per natura pubbliche le cose dell'uno e dell'altro demanio, che sono ugualmente a disposizione dello straniero e del cittadino, salvo limitazioni necessarie per le fortificazioni, bastioni, ecc.

L'uso ne è di regola pertanto illimitato e generale e non potrebbe esser subordinato a corrispettivo di sorta. Ma può occorrere che talvolta convenga al privato e al Comune che l'uso di tutti lasci il posto, compatibilmente colle esigenze della società, all'occupazione speciale di un privato, come a ragione d'esempio per stabilire banchi in occasione di fiere e mercati, per praticare

(1) Cod. civ. it., art. 426 e 432.

(2) Cod. civ. it., art. 427.

canalizzazioni private sotto il suolo pubblico; o per altri motivi che dire si vogliano; ed ecco la ragione di una tassa sull'occupazione di spazi ed aree, con cui in certo modo si compensa l'universalità del maggiore godimento che si accorda a taluno su una cosa pubblica a scapito e detrimento dell'uso degli altri.

E questa è la tassa autorizzata dall'art. 118 della legge comunale.

520. Alle moderne esigenze bastar dovrebbe che un Comune avesse come cose pubbliche le strade, le piazze, i ponti, i giardini, e tutto ciò per cui è resa comoda o possibile la convivenza sociale; questa la missione dell'ente Comune distinto dalla persona dei comunisti.

Ma il Comune, individualità distinta, non sorse di getto nella storia, nell'economia e nel diritto. Dapprima altro non fu che un aggregato di famiglie, una specie di *comunione* fra più individui; il primo bisogno non fu allora tanto quello di avere strade e piazze, un tempio e una prigione, quanto quello di soddisfare bisogni più imperiosi, quelli dell'esistenza; e di qui l'origine dei pascoli, dei boschi comuni, ecc., i quali stanno alle esigenze di allora, come i giardini, le piazze a quelle di oggi. L'epoca feudale diè incremento a questo ordinamento di beni, nè cessò col feudalismo, che anzi perdurò in molti luoghi come retaggio dell'antico sistema: e beni comunali di uso pubblico vi sono ancora oggigiorno.

Non tutti però oggigiorno sono contadini o pastori, nè più il godimento potrebbe essere o presumersi universale sui superstiti beni comunali. Giustizia vuole che quelli a cui vantaggio esclusivo torna il profitto, ne indennizzino il Comune, che appunto rappresenta l'universalità.

E di qui il corrispettivo autorizzato dall'art. 112 della legge comunale.

521. Tutti questi beni, cioè i patrimoniali, i pubblici e quelli di uso pubblico costituiscono nel loro complesso l'inventario della sostanza immobiliare del Comune. E la legge espressamente fa apposito precetto di una regolare iscrizione nei registri destinati a far fede della varia natura e condizione dei beni stessi (1).

Questi elenchi od inventari detti comunemente *Cabrei* sono i veri libri-mastri da cui risulta non tanto la consistenza mobiliare quanto la immobiliare dei singoli Comuni (2).

---

(1) Art. 111 legge com. e prov. — « In ogni Comune si debbe formare un esatto inventario di tutti i beni comunali mobili ed immobili ».

(2) « L'inventario dei beni stabili comprende tanto le proprietà che sono di uso pubblico, come casa comunale, scuole, chiese, teatri, musei, biblioteche ospizi, ville, giardini, fontane, mattatoi, mercati, ecc., quanto le proprietà

CAPO II.

Beni comunali — Demanio privato dei Comuni — Origine e stato attuale — Correspettivo o tassa di godimento — Speciale condizione di questi beni nelle provincie meridionali — La fida.

522. *I beni comunali — I* pascua communia *nell'amministrazione romana.*
523. *Nelle epoche successive.*
524. Segue.
525. *Varietà di norme per l'amministrazione e godimento di tali beni.*
526. *Gli art. 87, 112 e 115 della legge comunale e provinciale in relazione ai* beni comunali.
527. *I beni comunali soggetti ad uso pubblico e concessi in enfiteusi con tale onere, possono essere riscattati quanto all'enfiteusi, ma non liberati dall'onere dell'uso.*
528. *Innovazioni recate dalla legge vigente.*
529. *Carattere e natura dei beni comunali — Sono indipendenti dalla circoscrizione territoriale, all'opposto dei beni demaniali.*
530. *Quindi il correspettivo è dovuto quand' anche i beni comunali siano situati fuori del territorio del Municipio.*
531. *Quindi per esempio al contributo per l'uso di acque comunali, sono anche tenuti i possessori di terreni, aventi causa dal Comune.*
532. *Natura degli usi pubblici sui beni comunali. Non si fondano su un diritto di servitù prediale.*
533. *Il diritto di uso non è una comunione di proprietà nei singoli, ma solo comunione del godimento.*
534. *Quindi non potrebbe invocarsi dai comunisti la divisione dei beni — È invece ammessibile il riparto in lotti al semplice effetto del godimento.*
535. *Quando il diritto di esigere il contributo possa cessare per prescrizione; come siano suscettibili di usucapione i beni che ne sono l'oggetto.*
536. *Regolamento per determinare le condizioni dell'uso — e imposizione di una tassa o canone in correspettivo.*
537. *Natura speciale del* correspettivo. *È piuttosto una rendita patrimoniale, e non una vera tassa. Conseguenze.*
538. *Il ruolo dei possessori è titolo esecutivo per la riscossione del contributo.*
539. *Non sono però applicabili le norme di riscossione stabilite dalla legge 20 aprile 1871; e così non può comminarsi la multa per ritardato pagamento.*

---

che si posseggono dal Comune a guisa dei privati e che rendono un frutto, come case, poderi, orti, molini, botteghe; e finalmente quelle proprietà che si dicono demani, consistenti di solito in monti o boschi sui quali i comunisti esercitano gli usi civici, ovvero pagano un lieve canone per goderne in comune. »

G. Saredo e A. Bergöen, *La legge sull'amministrazione comunale e provinciale,* p. 351.

540. *Non compete il privilegio del* solve et repete.
541. *Il reddito derivante ai Municipi dall'esazione di questo contributo può essere colpito da tassa governativa di ricchezza mobile?*
542. *Se anche in mancanza di un regolamento che stabilisca le norme dell'uso, possano gli abitanti esercitare il godimento dei beni comunali.*
543. *Se nello stesso caso di mancanza di un regolamento possa il Comune esigere il correspettivo.*
544. *Chi abbia diritto al godimento. Gli* abitanti.
545. *Non è lecito escludere dal godimento chi vi ha diritto per legge o per convenzione.*
546. *Si può esigere il correspettivo anche pei pascoli reciproci tra Comune e Comune.*
547. *Nei beni di uso pubblico di cui all'art. 112 si comprendono anche le acque comunali.*
548. *Natura speciale dei « beni comunali » o « demanio privato » delle provincie napoletane. Inapplicabilità al caso dell' art. 112 della legge comunale.*
549. Segue.
550. *Legislazione anteriore su questi « demani privati ». Non si può con semplici provvedimenti amministrativi farne cessare la destinazione ad uso pubblico.*
551. *Speciali caratteri della tassa di uso,* o fida.
552. *Esenzioni necesssarie.*

522. Antichissima l'origine delle proprietà comunali, come vedemmo: il sistema dei boschi e pascoli comuni è nato coll'agricoltura. Se ne ha traccia negli ordinamenti romani: « relicta sunt et « multa loca quae veteranis data non sunt. Haec variis appellationi- « bus per regiones nominantur; in Etruria *communalia* vocantur; « quibusdam provinciis *pro indivisa*. Haec fere pascula data sunt « depascenda sed in communi; quae per potentiam invaserunt » (1). Ed erano queste terre specialmente destinate ai pascoli, per la prevalenza dell'armentizia nei tempi primitivi — « Compascuus « ager dictus, qui a divisoribus agrorum relictus est ad pascendum « communiter vicaneis » (2). Anzi i pascoli pubblici tanto erano estesi, che una tassa speciale sugli utenti costituiva una delle più importanti entrate della repubblica: delle intere selve e foreste si destinavano a tale scopo, come la famosa foresta *Scancia* o *Sila*. L'Appennino era quasi tutto a ciò destinato, e il dente delle greggi è forse la causa più antica della denudazione di questa catena di monti, ben più ricca una volta di splendida vegetazione (3).

(1) AGGENUS URBICUS, *In Frontinum de controv. agrorum.*
(2) *Isidori originum*, lib. 15, cap. I.
(3) DUREAU DE LA MALLE, *Economie politique des Romains*, liv. III, chap. XVIII

I pascoli comuni erano distinti da speciali iscrizioni stabilite sui limiti delle terre rispettive: « Pascua publica coloniae Juliae Constantiae »; « Compascua Juliensium »; « Silva et pascua opulentinorum » (1). Ed eran distinti questi pascoli comuni dalle terre assegnate ai veterani o ad altri, appunto perchè era vietato severamente ai militari di invaderli e condurvi al pascolo le loro greggi. — « Insignis auctoritas tua hac condictione a pub- « blicis pratis Apamenis animalia militum prohibere praecipiat »(2).

523. Rispettarono i barbari i pascoli comuni pur confacentisi tanto all'indole e ai bisogni loro — « Silvarum, montium et « pascuorum unicuique pro rata suppetit esse comunionem » (3); ma col sopravvenire del regime feudale si andarono momentaneamente estinguendo, dopo che i servi della gleba si sostituirono agli antichi coloni, per rivivere ancora una volta, quando nell'ordine naturale delle cose il feudalismo dopo d'aver sopraffatto l'agricoltura per imporsi ed affermarsi su tutte le terre, dovette ad essa richiedere i mezzi dell'esistenza, e ne derivarono le concessioni di pascolo talvolta sotto il correspettivo di un canone determinato ai signori (4).

Conceduti in feudo i Comuni stessi e le vaste estensioni che in quelli trovavansi, i cittadini sarebbero rimasti privi di ogni cosa necessaria a vivere, se loro fosse stata negata una riserva dell'acqua, del fuoco e dei pascoli per la pastorizia, quale riserva non doveva procedere a rigore per concessione del principe, del feudatario, ma quasi per un diritto preesistente al feudo. Bere, riscaldarsi e vestirsi della lana delle pecore, furono sempre necessità suprema, cui non si potrebbe rinunziare punto, senza fare spreco della propria personalità, e privarsi dei mezzi più urgenti di conservazione. Fu allora che si pensò alla dottrina degli usi civici sui feudi, a quegli usi che costituiscono l' espressione più energica dei principali bisogni della persona, e che non si possono perdere se non colla vita. Si dissero allora appartenere a ciascun cittadino, perchè non vi ha chi possa farne a meno; e sia per evitare la funesta concorrenza degli abitanti di altre terre, sia per un ricordo del diritto originario dei cittadini, si disse che soltanto essi potevano goderne. *Uti singuli et cives* fu la formola egregiamente scelta per dimostrare la individualità del diritto, e la origine sua (5).

(1) Siculus Flaccus, *De condict. agrorum*, p. 17.

(2) Leg. 2, Cod. *De pascuis publicis*.

(3) *Lois des Bourguignons*, addit. I, tit. I, part. VI.

(4) Meaume, *Code forestier*, I, p. 615.

(5) Rinaldi, *Dei Demanii comunali e degli usi civici*, nell' *Archivio giuridico*, XVIII, 203-257.

Sorti così questi *usi civici* come una necessità contro il feudalismo invadente ed assorbente, si adattarono alle nuove trasformazioni che venne subendo la proprietà.

Interrogarono i nostri maggiori le necessità storiche dei loro tempi, ed estesero ai beni del Comune la dottrina professata contro i feudatari. Interrogarono la sapienza dei Romani, e trovandovi il germe dei *jura civitatis* in relazione al dominio pubblico delle strade, laghi, fiumi e lido del mare, ne fecero applicazione a quegli altri diritti che propriamente dissero *usi civici*.

I Comuni però non ebbero soltanto quei beni che avevano *ab origine*: ne acquistarono altri per donazioni, compre, permute. Su questi beni sarebbe stato esorbitante estendere gli usi civici, perchè se i cittadini avevano potuto viver prima senza questi, poteano ugualmente campare la vita in appresso. Non erano quindi *demaniali*, ma tolsero il nome di *patrimoniali;* e come quella prima proprietà fu pubblica, consustanziandosi con la vita della città (perchè fuggirebbero i cittadini, e morrebbe il Comune se non avesse di che vivere), questa seconda proprietà fu privata, ed amministrata liberamente dalla rappresentanza comunale; e su quella i cittadini ebbero dritto *uti singuli*, su questa *uti universi*.

Nell'epoca delle libertà non diminuì l'importanza delle terre comuni dei Municipi, e sorse allora la nuova classe di agricoltori, i *contadini*, e contro l'origine feudale, *contado* valse a significare terra libera (1).

524. Pubblicate poi più recentemente le leggi eversive della feudalità, grande parte dei pascoli e delle terre che si godevano in comune dalle persone dei luoghi, dietro il pagamento di un correspettivo, andarono ad accrescere, specie nelle provincie meridionali, dove più tarda e lenta fu la rovina dell'antico sistema, quello che si chiamò *demanio privato* dei Comuni, soggetto agli *usi civici*, agli *usi essenziali*, ed altri vincoli con nomi diversi, onde ancora in quelle provincie è inceppato lo svolgimento della proprietà.

E così le grandi estensioni di terre incolte, non distribuite fra i singoli, ma godute dal vico, dal borgo, o dai suoi uomini, nei prodotti naturali dell'erba, della legna, delle ghiande, delle castagna, come nell'estrazione della ghiaia, della terra, della pietra, passarono non si saprebbe, se nel Demanio o nel patrimonio dei Comuni, alligate a un godimento *promiscuo*, e non di rado con padroni che variano secondo i prodotti; non sempre il pascolo esercitandosi da chi può far legna, e chi può *legnare* non sempre avendo il diritto di raccogliere ghiande o castagne.

(1) Ved. EMILIO MORPURGO, *La statistica e la scienza sociale*, op. cit.

Donde una ricca terminologia nell' indicare questi usi civici detti di *legnatico*, di *pascolo*, e via dicendo; e il diritto di *terratico*, in forza del quale competeva a taluni dei comunisti il diritto di seminagione, nomi esprimenti a un tempo il diritto dell'uso e l'onere del correspettivo.

525. Così venne prendendo posto tra i beni propriamente demaniali, e quelli esclusivamente patrimoniali, la categoria intermedia che in Francia ebbe nome di *beni comunali* (1), o *comunaglie* come anche si dissero da noi.

Ecco quali i principii direttivi che si applicarono in proposito prima dell'unificazione del Regno:

« Il disporre per mezzo di alienazione non è cosa a cui possa il Governo acconsentire: importa agli interessi del pubblico che le Comunità siano provvedute d'una discreta quantità di beni patrimoniali, perciò la vendita dei beni comunali non può generalmente parlando, essere approvata, eccetto nei casi rarissimi in cui la sua necessità sia pur anco avvalorata dalla considerazione di tramandare ai posteri una parte almeno dell'utile che può derivarne. — Degno anche meno di approvazione presentasi il modo di distribuire quei beni per via di *partaggio* fra gli abitanti ostando non meno a questa misura gli stessi riflessi relativi alla vendita, quanto quello che la generalità delle famiglie rendendosi per tal guisa passiva di un peso comune a tutte, mal si potrebbe coll'andar del tempo assicurare l'entrata del canone che peserebbe là sopra: oltre di che la proprietà di quegli stabili passando necessariamente in mano di nuovi possessori, più grave ancora sorgerebbe la difficoltà di guarentire al Comune l'annualità dovuta — Ponderata pertanto ogni cosa, il migliore, ed anzi l'unico partito a cui giova attenersi, consiste: 1° Nel separare in quei luoghi dove non si può far diversamente, una discreta quantità di terre incolte, dalle altre per assegnarle al pubblico pascolo; 2° Nell'imporre una tassa a coloro che ne vogliono approfittare, esimendone soltanto quelle poche famiglie che il Consiglio comunale giustificherà presso l' Intendente essere veramente nell' assoluta impossibilità di pagarla; 3° Nel dare in affittamento a pubblica licitazione per un termine anche eccedente un novennio, però colla voluta preventiva permissione, tutti gli altri terreni disponibili, assegnando, ove d'uopo, un premio di ricompensa o di indennità per le migliorie che si convenissero nei contratti d'affitto; 4° Nel cedere in enfiteusi quelle terre incolte che non fossero per ora suscettive d' essere affittate, assicurando queste cessioni con tutti i mezzi legali tendenti a guarentire al pubblico il canone

(1) FOUCART, *Dr. adm.*, II, p. 447.

ɪr esse dovuto; se non che la rendita fondiaria costituita in via
enfiteusi, essendo a termini dell'art. 1943 del Codice civile, re-
mibile a volontà del debitore, come lo è pure quella a titolo di
bergamento, nè potendosegli impedire di redimersene al di là
sessant'anni, perciò quando si tratti di terreni incolti da con-
ɪdersi col patto di ridurli a coltura, converrà che le comunità
appiglino preferibilmente al partito di darli in affittamento, il
ıale però in simili casi, giusta l'art. 1720 dello stesso Codice,
ıò essere esteso sino a cento anni; 5° Nel procurare ad ogni
odo, e per quanto possibile che i terreni ceduti in enfiteusi od
fittati, siano progressivamente popolati di piante » (1).

526. La vigente legge comunale ai numeri 6 e 7 dell' arti-
ɪlo 87 riserva alla deliberazione del Consiglio il regolamento sui
odi di usare i beni comunali, e sulla destinazione dei beni e degli
abilimenti comunali. Per l'art. 112 della stessa legge, quando lo
chieda la condizione speciale dei luoghi, può dal Consiglio am-
ettersi la *generalità* degli abitanti del Comune a continuare il
ɪdimento in natura dei beni, in base a un regolamento che deter-
ini le condizioni dell'uso e con pagamento di un correspettivo.
inalmente l'alienazione dei beni incolti può essere fatta obbliga-
ɪria dalla Deputazione provinciale, sentito il Consiglio comunale,
ɪggiunge l'art. 113 successivo. E i regolamenti d'uso e d'ammi-
strazione dei beni del Comune sono fra quelli che vanno sog-
ɪtti all' approvazione della Deputazione provinciale in base al
. 4 dell'art. 138. La legge comunale ha il suo regolamento de-
ɪetato nell'8 gennaio 1865, n. 2321, che fra le materie dei regola-
enti di polizia rurale, nell' art. 68 pone le comunioni generali
ɪr l'uso, lo *spigolamento* e l' esercizio di altri atti simili sui
ɪni dei privati, quando la popolazione abbiavi diritto *per titolo*
per consuetudine.

527. Il godimento in natura può avere luogo, non solo sui
ɪni propriamente detti comunali, ma anche su quelli che appar-
ngono ai privati, gravati però da un tale onere: e in questa
ıtegoria entrano i beni così detti *tensiti* (2).

---

(1) Art. 145 e seg. Istruz. 1 aprile 1858.

(2) Dura ancora in molta parte, in Italia, nella pratica e nella legisla-
ɪne, la tradizione antica. I legislatori stessi del Codice civile non seppero
ncellare, con un tratto di penna, tutto un passato; e così, a ragione di
empio, l'art. 682 del Cod. civ., modellato sull'art. 563 del Codice Alber-
ıo, in aggiunta all'art. 648 del Codice francese e 570 delle Leggi napo-
tane, ammise la possibilità della coatta comunione del pascolo, ove con-
rrano gravi motivi di utilità generale del Comune in cui sono situati i
ɪni. E benchè, nella seduta del 9 maggio 1865, il commissario on. Mancini
esse protestato contro questa violazione della libertà dei fondi, la Com-
issione coordinatrice mantenne l'articolo, pel principio dell'interesse pub-
ico, da cui è vinto il privato.

Anticamente i Municipi, che abbisognassero di danaro per qualcl opera pubblica, solevano ottenerlo dai terrazzani, cedendo loro compenso fondi boschivi di proprietà comunale coll'onere di u canone in danaro, *tensa*, e colla riserva di certe piante e frutt del pascolo, del diritto di raccogliere lo strame, legna, ecc. Questi fondi, divenuti proprietà singolare del terrazzano, ma so getti a tali prestazioni, chiamavansi *tense*, ossia fondi sogge a pesi speciali. E *tensa* fu derivato da *tansa*, voce corrotta, c indica appunto *taglia*, *tassa* (1).

Sopravvenute le nuove leggi regolatrici e liberatrici delle pr prietà, si fece questione se erano redimibili i fondi dalla *tens* ossia canone o livello, e se potessero pure svincolarsi dall'one degli usi civici o essenziali. La nostra giurisprudenza insegnò c non poteva essere dubbio sulla redimibilità delle tense, in sen della legge sullo svincolo delle enfiteusi, livelli, ecc. (2); ma, quan ai diritti di uso pubblico, negò il diritto allo svincolo.

« Ben altrimenti debbe dirsi, insegnò la Corte d'Appello di T rino, in una causa del Comune di Arola contro De Agostini altri, in ordine al pascolo e diritto di raccogliere lo strame e buscaglie, riservato in favore de' terrazzani di Arola.

« Risulta, da documenti prodotti in causa, che di consimili u e vantaggi godono quei terrazzani rimpetto a molti beni tutto comunali, ed è verosimile il credere che, in vista appunto di tale stato di cose ed affine di non pregiudicarlo, siasi, dal Comu di Arola, fatta l'accennata riserva nella concessione agli origina *tensiti*.

« Veste pertanto quella riserva la natura quasi di una servi di pascolo e simili, non infrequente, nè anormale nei territo massime alpestri, la quale interessa la generalità de' terrieri, cos tuisce una necessità quasi locale e degna perciò della massima co siderazione e de' più prudenti riguardi.

« Per quanto la legge di affrancamento appaia propensa a svincolamento delle proprietà immobili ed a favorirne la maggio libertà nell'interesse dell'industria e dell'agricoltura, nulla in es si riscontra, che autorizzi a proscioglierle da pesi, che vestono carattere di servitù, anzichè corrispondere a diritti meramen dominicali.

« Se anche le soggezioni di pascolo e consimili, di cui sarcb nella specie questione, ostano al progresso dell'industria agrico

(1) « Quando l'oratore Licurgo liberato ebbe il filosofo Senocrate de' (bellieri, che il menavano in prigione, perchè sborsata non aveva la *tan*, che pagare dovevano i forestieri in Atene... » PLUTARCO, *Vita di Tito F minio*, traduz. del Pompei, ediz. Pomba, p. 58.

(2) Legge 13 luglio 1857.

altre leggi provvedono con appropriati temperamenti ed eccezioni, ma la legge del 13 luglio 1857 ad esse non si attaglia, nè potrebbesi estendere, senza confondere il concetto di leggi e provvedimenti affatto distinti e diversi.

« Senza fondamento si pretenderebbe desumere argomento favorevole a' *tensiti*, dal tenore dell'art. 4 della legge riferentesi a canoni ed accessorii liquidati in danaro, quasi che abbracciar potessero questi ultimi anche cotesti diritti; egli è troppo palese come gli accessorii contemplati dalla legge siano le prestazioni in natura, solite aggiungersi al canone, ma non possono assolutamente le servitù imposte o riservate qualificarsi accessorii del canone, nè comprendersi fra essi » (1).

528. La vigente legge preceduta dall'antecedente del 1859 (2), segnò però un passo importante verso lo svincolo dei beni comunali col citato articolo 112 specialmente, con cui impedì che per l'avvenire si avessero a destinare altri beni al godimento in natura degli abitanti; e pei beni comunali esistenti all'attuazione della legge, subordinò il detto godimento al caso che il Comune non avesse creduto più conveniente l'affitto degli stessi.

Così nella generalità rimase più che altro precaria la condizione di tali beni.

Accenniamo ora brevemente ai principi regolatori di questi usi e diritti di godimento in natura, alla condizione giuridica dei beni in discorso, e ai regolamenti da stabilirsi per l'imposizione del correspettivo dell'uso.

529. Fu già avvertito che i *beni comunali* si distinguono recisamente dai *demaniali* propri: questi son pubblici per natura, quelli soltanto per l'uso; e così partecipano per un lato dell'indole dei beni patrimoniali, e per l'altro della natura di quelli del demanio del Comune. Si può anzi dire che dopo le disposizioni degli art. 117 della legge del 1859 e 112 della vigente legge sui Comuni e sulle Provincie, sono diventati piuttosto sempre più patrimoniali, poichè soggetti come tali ad essere dati in affitto.

Di questo principio fece applicazione la Corte Suprema di Torino in una recente sentenza (3), in una celebre causa fra il Co-

---

(1) App. Torino, 23 aprile 1867. STARA, P. P., BARBAROUX *Est.* Comune di Arola c. Deagostini ed altri (*La Giurisp.*, IV, 371 e seg.).

(2) Art. 117 legge 23 ottobre 1859.

(3) Cass. Torino, 31 maggio 1881 (*Giurisp. T.*, XVIII, p. 615 e seg.).
Ecco brevi nozioni sul fatto oggetto di questa importante controversia.
Sul vertice del monte Cenisio sta un aggregato di casolari che prima della cessione della Savoia alla Francia era una frazione del Comune savoiardo di Lanslebourg.
Gli abitanti di quel Comune da tempo immemorabile godevano di tutti i prodotti di pascoli ed altri beni non privati sul territorio di quella frazione,

mune francese di Lanslebourg e il Comune italiano di Ferrera, nella quale decise che la convenzione internazionale 7 marzo 1861, per cui si era disposta la fissazione dei confini della Savoia ceduta alla Francia, dichiarandosi perciò impregiudicati i diritti rispettivi di proprietà d'uso e di servitù, non aveva impedito che il Comune francese di Lanslebourg conservasse la proprietà anche di quei beni che furono staccati dal suo territorio, e aggregati a quelli del Comune italiano di Ferrera, i quali erano, prima di quella convenzione, destinati all'uso comune degli abitanti.

La Corte di Cassazione di Torino,

Considerato che anche ammessa la distinzione che il Comune di Ferrera Cenisio sostiene abbia a farsi dei beni comunali in tre categorie, cioè: di beni pubblici come le strade, le piazze e simili, ossia il demanio pubblico; di beni sottomessi all'uso pubblico, ossia il demanio privato, e di beni patrimoniali: non deriva per altro da tale distinzione la conseguenza che il Comune stesso, appoggiandosi alle massime della dottrina e giurisprudenza adottate nell'interpretazione ed applicazione della legge comune e dei relativi principî di diritto, in ordine alla seconda categoria di tali beni vorrebbe trarre, che cioè in ogni caso i medesimi, siccome destinati ad essere goduti in natura dagli abitanti del Comune nel cui territorio sono situati, e così per regione di territorialità, debbano seguire la sorte del territorio stesso, epperciò passassero a costituire il demanio privato di quell'altro Comune, cui il territorio che li comprende, fosse poscia stato aggregato; giacchè nel presente caso non trattandosi solo di interpretare ed applicare quella legge e quei principî di diritto, ma sibbene dell'interpretazione ed appli-

---

denominata Monte Cenisio, ed il corrispettivo che pagavano per tale godimento figurò sempre tra i redditi di Lanslebourg.

Dopo il Trattato 24 marzo 1860, pel quale la Savoia venne ceduta alla Francia, fra questa e l'Italia si addivenne alla Convenzione 7 marzo 1861 per la fissazione della nuova frontiera: e con essa il Comune di Lanslebourg venne staccato dall'Italia, e dichiarato far parte della Savoia, e quindi della Francia; senonchè la frazione Monte Cenisio situata sull'altipiano di detto Monte rimase territorio italiano, e con decreto reale 18 aprile 1861 venne aggregata al Comune di Ferrera del Circondario di Susa.

La detta convenzione del 7 marzo 1861 all'art. 3 stabiliva che la nuova delimitazione di confini fra i due Stati non dovesse recare alcuna offesa ai diritti di proprietà e di uso, nè alle servitù attive e passive dei proprietari, dei Comuni e pubblici stabilimenti dei rispettivi Stati.

Successivamente il Comune di Ferrera chiedeva che a lui venisse avocato il diritto già spettante al Comune di Lanslebourg di percepire le tasse e proventi che gli abitanti di quel paese pagavano in corrispettivo del godimento dei pascoli dell'altipiano Monte Cenisio rimasto al territorio italiano o quanto meno che gli abitanti di Ferrera venissero ammessi a godere del diritto di pascolo con quelli di Lanslebourg; al che il Governo francese si oppose.

E la questione fu decisa nei termini contenuti nella decisione che si riferisce nel testo.

cazione di una legge speciale, cioè convenzione del 7 marzo 1861, intervenuta tra la Sardegna e la Francia, è essenzialmente in base di codesta convenzione, che l'odierna quistione dev'essere risolta, cioè, se i beni soggetti ad uso pubblico situati nel territorio che già faceva parte di quello spettante al Comune di Lanslebourg prima dell'annessione del medesimo alla Francia, sieno o no passati al Comune, solo perchè ad esso tale parte di territorio fu aggregata per l'art. 1 del R. Decreto del 18 aprile 1861, in esecuzione appunto della suddetta convenzione, la quale forma parte integrante del trattato di annessione della Savoia alla Francia, 24 marzo 1860, approvato colla legge 11 giugno dello stesso anno.

E tanto meno si potrebbe in proposito invocare la sentenza di questa Suprema Corte del 28 giugno 1877, sebbene pronunciata nella causa tra le stesse parti, e per l'applicazione eziandio di detta convenzione, giacchè il ricorso proposto dal Comune di Lanslebourg per l'annullamento della relativa sentenza della Corte d'Appello di Torino del 28 aprile 1876 fu rigettato pel motivo, che colla medesima non si erano emessi che semplici apprezzamenti di fatto incensurabili in Cassazione ;

Considerato, che la citata internazionale convenzione dopo di aver premesso che S. M. il Re di Sardegna, e S. M. l'Imperatore dei Francesi volendo, in esecuzione del suddetto trattato, prendere di comune accordo le disposizioni necessarie onde i limiti dei due Stati fossero fissati in modo preciso e definitivo, come pure « dans « l'ésprit le plus conforme aux intérêts des sujets des deux sou- « verains », avevano nominato commissari a tale oggetto « soit « pour établir une démarcation convenable, soit pour favoriser « des deux côtés, les propriétaires dans de vues communes de « équité »: stabilì all'art. 3°:

« Il est entendu que la fixation de la limite des souverainetés « ne portera aucune atteinte aux droits de propriété ou d'usage. « non plus qu'aux servitudes actives et passives, des particuliers « des Communes et des établissements publics des pays respectifs ».

Che la medesima convenzione adunque, espressamente e senza alcuna eccezione accenna ai diritti di proprietà eziandio dei Comuni. Ora, siccome i beni di un Comune assoggettati all'uso pubblico in tanto continuano ad esserlo, in quanto ve li lascia il Comune stesso, dipendendo da lui unicamente il diritto di destinarli, o non, a tale uso, e quindi di diversamente disporne anche per alienazione, così non potrebbero i medesimi beni non aversi per veramente propri del Comune, e tali perciò, essendo la proprietà il diritto di disporre e di godere delle cose, da formare anch'essi parte del di lui patrimonio, durante eziandio l'esercizio d'uso, non fosse altro che per avere egli la ragione e l'obbligo di

trarne profitto, coll'imporre una tassa agli abitanti che li godono, ragione che di per sè sola comprende quella della proprietà degli stabili stessi;

Che le disposizioni contenute negli articoli 434 del Cod. civ. Alb. e 432 dell'italiano, raffrontate con quelle dell'art. 117 della legge comunale del 1859, e 112 dell'altra del 20 marzo 1865, anzichè contraddire raffermano il principio che fra i beni patrimoniali di un Comune, abbiansi eziandio ad annoverare quelli che dal Comune stesso sieno stati sottomessi all'uso pubblico;

Che arbitraria è la distinzione che si vorrebbe fare dei beni comunali, tra i beni liberi e i beni soggetti all'uso pubblico, all'oggetto di ritenere che i primi soltanto e non anco i secondi sieno stati dall'internazionale convenzione compresi nella riserva di cui all'art. 3; tale convenzione infatti avendo detto che la fissazione della linea di confine tra i due Stati contraenti non avrebbe pregiudicati i diritti di proprietà dei Comuni, accennò necessariamente anche alla proprietà che sui secondi loro spettavano, poichè ivi non si è fatto alcuna distinzione, nè vi si contiene espressione qualsiasi che implicitamente l'addimostri. I beni di un Comune assoggettati all'uso pubblico non cessando per ciò solo di essere di esclusiva proprietà del Comune stesso, anche durante l'uso, come di sopra si avvertì, la convenzione coll'avere compreso nella riserva il diritto di uso, non intese neanco implicitamente di escludere dalla riserva il diritto di proprietà ai Comuni, spettante sui beni che vi fossero assoggettati; nè era mestieri che per esprimere cotesto concetto si fossero dalla convenzione alle parole *diritti di proprietà* aggiunte quelle *senza distinzione*, giacchè il medesimo appariva appunto dall'essersi in genere parlato eziandio di diritti di proprietà dei Comuni, potendo contemporaneamente cotesti due diritti sugli stessi stabili consistere di proprietà nel Comune, di uso nei particolari;

Che pertanto la diversa interpretazione che il Comune di Ferrera pretende abbiasi a dare a quella convenzione è evidentemente contraria alle parole ed allo spirito della medesima; alle parole, perchè il naturale loro significato, esclude quella distinzione coll'accennare a diritto d'uso ed a quello eziandio di proprietà nei Comuni indistintamente; allo spirito, perchè dal confronto dell'art. 3 colle sovra riferite espressioni contenute nel preambolo, cogli art. 5, 6 e 7 della convenzione stessa circa la immunità per la coltivazione di determinati beni, i limiti delle dogane piemontesi e l'accertamento dei delitti e delle contravvenzioni nelle località ivi designate, chiaramente risulta esser stata precisa volontà dei due Governi, che i Comuni contendenti quanto ai rispettivi loro diritti, nel citato art. 3 dell'internazionale conven-

one specificati, continuassero a rimanere nelle stesse condizioni cui si trovavano al momento dell'annessione della Savoia alla rancia, tanto più che intendendo la convenzione nel senso proıgnato dal Comune di Ferrera, non solo verrebbe pregiudiıto quello di Lanslebourg nel suo diritto di proprietà riguardo beni destinati ad uso pubblico, ma il sarebbero eziandio gli essi di lui abitanti, quanto alli esclusivi loro diritti di goderli;

Considerato che la Corte di Torino nell'impugnata sua sentenza ›po di aver osservato che allo stato degli atti era stabilito che Comuni di Lanslebourg si trovavano realmente all'epoca della ›ssione della Savoia alla Francia nel possesso del diritto di godiento dei fondi del cui prezzo si tratta, posti sull' altipiano di oncenisio, e stati espropriati dal Governo italiano per lavori di ›rtificazione, ciò che d'altronde era stato pure riconosciuto dal omune di Ferrera coll' avere in giudizio dichiarato che, ben ıngi di contestare, ammetteva anzi il contenuto nell' interrogaone dal Comune di Lanslebourg dedottogli in tale circostanza. che il capitolo di prova testimoniale dal medesimo pure stato roposto al riguardo conteneva fatti da esso Comune di Ferrera unto non contestati, soggiunse che questi contraddiceva a se esso, e così violava il contratto giudiziale col negare poscia uel possesso di Lanslebourg che prima aveva esplicitamente rimosciuto, e che perciò non era ammessibile l' eccezione del ifetto di prova di tale possesso per parte del Comune di Lans›bourg, tanto più a fronte del disposto dell'art. 176 del Cod. di roc. civ., essendosi fatta tale eccezione per la prima volta nella ›mpresa eccezione;

Che con quest'ultima sua osservazione la Corte emise un mero iudizio di apprezzamento di fatto incensurabile in Cassazione; oichè veramente di puro fatto era la questione, se cioè queleccezione sia o no stata opposta per la prima volta soltanto ella comparsa conclusionale;

Che non è d'uopo di soffermarsi ad esaminare se tale eccezione a o no stata di quelle a cui accenna il medesimo art. 176 del od. di proc. civile, giacchè la tardiva opposizione della medema non fu la sola per cui la Corte la rigettò, avendola essa espinta per ragioni di merito, siccome quella che già erasi diıostrata esclusa da quanto in contrario risultava dagli atti, ed ra stato riconosciuto ed ammesso dal medesimo Comune di errera;

Che del resto la questione versando sul punto, se i beni di cui tratta, siccome assoggettati all' uso pubblico fossero o non sclusi dalla riserva contenuta nel più volte citato art. 3 della onvenzione internazionale, il Comune di Ferrera persistendo nel

suo sistema che solo quelli chiamati da lui patrimoniali vi dovessero comprendere, inutilmente eccepiva che il Comune di Lanslebourg non aveva giustificato che i beni in discorso fosser tra quelli suoi patrimoniali, liberi cioè dal diritto di uso, ment il Comune di Lanslebourg mai pretese che di codesta spec fossero i beni, pel conseguimento del cui prezzo si questiona;

Considerato che la controversia circa il senso e la portata darsi alla internazionale convenzione, essendo stata risolta i favore del Comune di Lanslebourg, ed essendosi perciò stabili che i beni assoggettati all' uso pubblico, già di spettanza del m desimo all' epoca della sua annessione alla Francia continuaro ad essere di lui proprietà, egli è evidente che al Comune Ferrera per sorreggere il contrario suo assunto incombeva fornire le prove, non potendogli punto servire quella convenzio che solo fu da esso invocata a quel suo intento, mentre gli onninamente contraria;

Per questi motivi, rigetta il ricorso per l'annullamento dell sentenza della Corte di App. di Torino del 20 dic. 1879, ecc. » (1

530. Come conseguenza dell' essere cioè i « beni comunali indipendenti dalla circoscrizione amministrativa, deriva pure cl il correspettivo rimane ugualmente dovuto, quand' anco i be siano situati al di fuori dei confini del Comune (2).

---

(1) Questa decisione veniva così a confermare i principii ammessi s quest'importantissima controversia dalla precedente sentenza della Cor d'Appello di Torino nella stessa causa. (App. Torino, 20 dicembre 187 *Giurisp. T.*, XVII, 69).

(2) E a sostegno di tale tesi è invocabile una sentenza recente della Cor di Casale che giudicò in sede di rinvio una causa importante fra il C mune di Genova e certi mugnai che impiegavano alla loro industria la for motrice derivante da certe acque comunali. Essi sostenevano il diritto a l'esenzione per vari motivi che non è il caso di qui enumerare, e più sp cialmente, perchè l'uso delle acque, da parte di molti di loro, si verifica fuori dei confini del Comune.

La Corte rigettava appunto tal sistema, fissando con precisione i cara teri di questo corrispettivo, e traendone quindi deduzioni favorevoli al città di Genova.

« Posto specialmente in sodo, che già prima in diverse epoche, come d titoli uniti agli atti, ed attualmente dal 1840, il contributo di cui si trat si esigette, e dagli utenti si pagò come canone di acquarezzo, non com tassa, e si paga in virtù d'un titolo di proprietà particolare, le eccezion argomenti ed opposizioni degli utenti mugnai, non possono assolutamen reggere, e l'assunto del Municipio di Genova deve ritenersi giustificato e accoglibili i reclami del Municipio stesso contro la sentenza per lui appe lata del tribunale di Genova, 10 aprile 1874. L'essere poi gli stessi mugna ed alcuni di loro fuori città, fuori mura piuttostochè *intra moenia*, è qu stione che non ha più, al punto in cui sono ridotte le cose, significat giuridico.

« Se Genova da Schiena d'Asino da un lato, e da Trensasco dall'altr deriva le acque per sè e per i Comuni che attraversa, ed ai particolari d

531. La distinzione tra beni patrimoniali e beni comunali o di demanio privato, può ancora dare la risoluzione di varie questioni e dubbi.

Ritenuto che i Comuni, come meglio vedremo in appresso, possono stabilire tasse per l'uso delle acque comunali, a carico di quei terrazzani che approfittano e godono delle acque stesse, e a favore dell'erario comunale, ossia della generalità degli abitanti in senso dell'art. 112, legge comunale (1), si è domandato però se dal pagamento di questa tassa dovessero dirsi esonerati gli utilisti, i compratori, e anche i semplici locatori dei beni del Comune, nonostante che nei relativi atti di concessione di vendita, di locazione, non fosse stata espressa quest' esenzione, e nemmeno si fosse accennato ad alcuna quantità d' acqua, di cui fossero in modo speciale dotati i beni dati in enfiteusi, o venduti, o locati.

E la questione fu risoluta contro l' esenzione, perchè appunto non si potevano confondere i diritti patrimoniali e quelli del demanio diremo privato dei Comuni, e non si poteva ammettere che l'alienazione di un diritto attinente al patrimonio del Municipio, potesse coinvolgere e comprendere pure l' alienazione del diritto competente al Comune stesso per altro titolo.

E così fu ricevuta in giurisprudenza la massima generale, che

---

Comuni attraversati ne concede la forza motrice, ciò ella eseguisce in forza del suo diritto di proprietà avanti accennato, e questo suo diritto di proprietà è dappertutto uguale, ed ha la stessa efficacia, tenuto conto massime, che le annualità che esige, non sono per tasse propriamente dette, ma un corrispettivo dell'uso largito, un contributo per le relative spese, come già si è ripetutamente detto e dimostrato.

« Non a caso si è qui adoperata la locuzione, tasse propriamente dette, ma bensì di proposito, perchè la stessa Corte di Cassazione di Torino nella sentenza di annullamento, in seguito alla quale ordinò questo giudizio di rinvio, si servì della stessa frase nel condannare la tesi della Corte di Appello di Genova quando disse, che non poteva Genova imporre tasse agli utenti fuori di quel Comune, dando così a divedere, come riconoscesse che la parola tassa significa sempre imposta come appunto si verifica nella specie, ed è ora accertato in questa sede di rinvio.

« A conforto di quanto sovra starebbe un giudicato di questa stessa Corte emanato il 27 marzo 1868 nella causa fra la città di Voghera ed i Comuni di Rivanazzano, Vassi, Conti del Verme, ed altri, col quale giudicato fu consacrato il principio, che riconosciuta in un Municipio la proprietà di un corso d'acqua, il quale scorra anche superiormente al suo territorio, e così in quello di altri Comuni, il Municipio proprietario può esercitare sopra quest'acqua, e lungo tutto il suo corso, le ragioni tutte derivanti dal diritto di proprietà ».

App. Casale, 7 giugno 1884 (*Eco di giurispr.*, VIII, 206).

Conf. App. Torino, 31 luglio 1874 (*Giurispr.*, XII, 23). Cass. Palermo, 16 aprile 1873 (*Giurispr.* X, 532).

(1) Conf. Cass. Torino, 25 gennaio 1865, causa città di Pinerolo contro Bruciapaglia (*La Giurispr.*, II, 82); App. Torino, 28 marzo 1871, causa Fosseno-Nebbiuno (*id.* VIII, 341); Cons. di Stato, 9 dicembre 1861 (*La Legge*, II, anno 1862, p. 48).

cioè, al correspettivo o tassa di *acquerezzo* pel godimento di acque di ragione del demanio comunale privato, sono soggetti anche i beni patrimoniali del Comune: e che il Comune che aliena la proprietà, o cede il godimento di questi beni, non si presume cedere ugualmente o rinunciare alla tassa, imposta in favore della generalità degli abitanti, perdurando invece questa a carico dei concessionari (1).

---

(1) Si veda in questo senso, la seguente decisione della Corte di Appello di Torino, 31 luglio 1874 (*La Legge*, ann. 1875, II, p. 59 e seg.).

« A tenore dell'instromento di concessione del 9 febbraio 1465, rogato Parisotti, la proprietà dell'acqua della roggia di Livorno, appartiene all'ente collettivo della Comunità di detto luogo, sebbene sia destinata all'uso dei terrieri, ossia uomini del Comune che sono in condizione di potersene prevalere. Ma questi però individualmente non possono estrarre acqua dalla roggia senza licenza della Comunità, e possono essere obbligati ed astretti a contribuire nelle spese e carichi della roggia stessa, ed al pagamento di qualsivoglia censo o carico a causa della medesima, avendo facoltà il Comune di pattuire, ordinare ed imporre pesi sopra la roggia ed acqua e dipendenti, e di esigerli. Laonde il diritto della Comunità di Livorno di imporre tasse per l'uso delle acque della detta roggia, trovasi appoggiato dalla concessione stessa.

« E questo diritto trovasi poi sanzionato dall'articolo 112 della legge comunale 20 marzo 1865 (come lo era dalla precedente), con cui i Comuni sono autorizzati a stabilire una tassa per l'uso delle acque comunali a carico di quei terrieri, che approfittano e godono dell'acqua stessa, a favore dell'erario del Comune, ossia della generalità dei contribuenti.

« In conseguenza il Comune di Livorno nell'imporre lire 7000 a carico degli utenti dell'acqua della di lui roggia per l'annata 1872, secondo il ruolo formato per la riscossione dei diritti d'acqua corrisposti dagli utenti, il cui estratto è prodotto in atti, usò del diritto e della facoltà attribuitagli dal titolo di concessione e dalla legge.

« E in massima ciò non contestano neanco i convenuti ed appellanti fratelli conti Salino, Cavallini e Pasta: ma pretendono di trovarsi essi in una condizione giuridica eccezionale, diversa da quella degli altri utenti, sostenendo che al Comune non spetti diritto di sottoporli a tassa per l'uso della roggia, che è destinata a servire alla irrigazione degli stabili concessi dal Comune stesso in enfiteusi con instromento 27 gennaio 1665, al Marchese di Pianezza, da cui, come asseriscono, hanno causa mediata, mentre però non dissentono di concorrere, come per lo passato, in proporzione di superficie nelle spese di manutenzione ed espurgo della gora, eccettuato il conte Ippolito Salino, il quale oppone essere neppure tenuto a concorrere in tali spese pel suo molino, che asserisce essere proveniente dal Marchese di Monferrato e dal Comune medesimo.

« Ma cotali pretese mancano di solido fondamento. Infatti coll'instromento succitato il Comune di Livorno, se, come proprietario esclusivo di 3000 giornate di terreno, concedevale in enfiteusi al Marchese di Pianezza pel canone annuo di lire 2 per giornata, a corrispondersi dall'utilista in ricognizione del diretto dominio, non cedeva però, o concedeva egualmente in enfiteusi alcuna quantità d'acqua della sua roggia, destinata all'uso dei terrieri, e neppure nell'atto si accenna ad alcuna quantità di acqua di cui fossero in modo speciale dotati i beni suddetti; perciò se con la clausola generale, dopo stipulati tutti i patti dell'enfiteusi riguardo alle 3000 giornate, si disse che erano cedute con tutte le servitù, con ragioni d'acqna continua e discontinua che alli detti beni competono, e gli antichi possessori di essi erano soliti servirsi, con ciò non si cedeva dal Comune la proprietà delle acque, cosicchè da pubbliche divenissero private, ma si cedevano quelle ragioni soltanto, che a lui come proprietario esclusivo di quei beni spet-

532. Del pascolo pubblico comunale godono gli uomini della ·ra, del Comune, *uti singuli non uti universi*, e ne godono padroni, anzichè per diritto di servitù.

---

ano, non altrimenti che in qualità di utente, come a qualunque altro possore di stabili, secondo i riparti soliti farsi da lui.
« Nè vale il dire, che i beni furono concessi colla esenzione da ogni ca-o imposto ed imponendo, e col solo obbligo di corrispondere il canone cui deve ritenersi compreso il correspettivo delle acque, imperocchè :to fa prova che la esenzione dei carichi è relativa ai beni e non alle que, come è pure relativo unicamente ai beni il lieve canone di lire 2 ogni giornata di terreno a pagarsi in ricognizione del dominio diretto; quando pure nello stabilire il canone siasi avuto riguardo all' essere i reni irrigabili, e competere ai possessori il diritto di usare come tutti altri terrieri delle acque, da ciò non può dedursene che riguardo a este siasi per l'utilista mediante quel canone concessa un'esenzione spele da quei carichi, a cui potessero andare sottoposti gli altri utenti.
« Se l'utilista fu associato alla Comunità ed investito dei di lei diritti, ne sostengono gli appellanti, ciò deve intendersi relativamente all' uso lle acque, che pei suoi beni privati, aveva il detto Comune, nè maggiore, minore dei terrieri, con oneri ed obblighi eguali a questi, e quindi neltilista passarono coi diritti anche gli oneri ed obblighi, fra cui quello sottostare alle tasse che il Comune nell'interesse generale era in diritto imporre agli utenti, e che esso in proporzione delle sue private pro-.età godenti dell' acqua, sarebbe sottoposto come gli altri a pagare pei oi beni patrimoniali.
« E non può giovare agli appellanti lo allegare non essere stati per lo dietro sottoposti a tassa per l'uso dell'acqua, ed essere soltanto concorsi lle spese di manutenzione e di espurgo della roggia, perchè se il Come non sentì per lo passato la necessità di imporre una tassa su questo spite, come ne aveva facoltà, sull' uso cioè delle acque a carico degli ənti a favore dell' erario comunale, questa facoltà non è in lui venuta no per non averne usato, se non consta siasi fatta opposizione; se non ısta di titolo in contrario; se neppure consta che essi appellanti siano possesso di usare delle acque comunali, altrimenti che in qualità di utenti, me gli altri terrieri.
« Le cose sinora dette relativamente ai beni enfiteutici (or propri degli ori ed appellanti) valgono pure a dimostrare che non può giovare al conte ɔolito Salino, per liberarlo dalla tassa, lo allegare essergli il molino da posseduto pervenuto a mezzo dei precedenti proprietari dal concedente rchese di Monferrato, e dalla stessa comunità di Livorno, perchè, am-esso pure che ciò stesse in fatto, i documenti da lui prodotti non prono che i possessori del molino debbano essere immuni da tassa meglio gli altri utenti, al quale uopo giova riflettere che, ammesso che il Marese di Monferrato, in forza del titolo di concessione fosse esente da cahi, e che tutti si dovessero sopportare dal Comune, tanto per la sua :tà, quanto per la metà che spettava al Marchese, il consolidatario delntiero molino coll' acquisto fattone dalla Comunità, subentrò nei diritti ıegli oneri di questa, e quindi se questa dovrebbe pagare la tassa come ɔprietaria del molino, come per l'uso dell'acqua comune, così la deve pa-e il conte Salino, possessore attuale, senza che possa essergli utile l'istronto 17 giugno 1619, rogato Garrone, imperocchè sono in essi bensì indi-.i gli oneri che si assumeva la Comunità di riedificare il molino e riescavare roggia nei casi ivi preveduti, ma non si assunse la medesima alcun obgo di sottostare alle tasse che si sarebbero potute imporre nell' interesse ıerale dei comunisti per l'uso dell'acqua a carico di chi ne traeva il van-ggio. Così si rimase sotto il diritto comune agli altri utenti, e quindi il nte Salino non è in una condizione eccezionale più favorevole di questi.

Una servitù prediale non può esistere senza la contemporan esistenza di due fondi di cui uno possa rendere alcun serviz all'altro (1).

Questa semplice nozione esclude che il titolo dell' uso pubbli sia una servitù; avuto riguardo alla causa donde deriva il dirit ad un tale uso, e alla modalità con cui si esercita.

Il godimento dei beni è nei *singoli* per un diretto e originar diritto, non può per ciò stesso essere esercitato a titolo di servit che supporrebbe una concessione e un diritto che venga da altr consentimento. Cotesta proprietà ha questo di speciale che co vamente e perpetuamente si scinde, per la sostanza si identifi nell'ente Comune e vi si perpetua; quanto al godimento, ques si trasmette non interrottamente nei singoli per la qualità e p solo diritto di comunisti. — Questa è la definizione della natu e del modo di esistere dei beni comunali, data dalla Cassazio di Torino (2).

Per carattere speciale del diritto in esame, esso si acquista vol per volta, secondo che si acquista la qualità di abitante di dato Comune, e con essa si perde; e non è per propria essen nè trasmessibile, nè per veruna maniera cedibile come qualunq altro diritto.

La giurisprudenza ha ritenuto che, eliminata la caratteristi di servitù prediale di pascolo od altra consimile rimanga dim strato a contrario senso che « il godimento in natura di cui tratta, non altrimenti possa definirsi che come un diritto di us Vi si riscontrano difatti i suoi fattori costitutivi, una percezio dei frutti *quoad necessitatem,* per quanto sia necessario ai bisog dei singoli del Comune, un diritto che non puossi cedere, e c si estingue per la morte o colla perdita della qualità stessa singolo di esso Comune » (3).

533. I beni comunali sono dunque fondi incolti, che atte la loro natura appartengono *pro indiviso* a tutti i comunisti un medesimo luogo, considerato ciascuno in particolare: *ad omn*

« Nè può poi nel caso invocarsi dagli attori ed appellanti il principio *qu de evictione tenet actio*, perchè la Comunità promise l'evizione relativ mente agli stabili e molino di proprietà sua esclusiva, ma non promise tener rilevati gli acquisitori dalle tasse per le acque di uso pubblico, cui non cedeva la proprietà, e la distinzione ammessa dalla legge pei be dei Comuni, fra beni di uso pubblico e beni patrimoniali, dimostra n essere al caso applicabile quel principio per le ragioni d'acqua, e p l'uso non sono gli appellanti molestati ».

E in base a queste considerazioni la Corte torinese confermava una pr cedente sentenza del tribunale civile di Vercelli, 29 gennaio 1874.

(1) Art. 531 Cod. civ.

(2) Cass. Torino, 19 giugno 1883 (*Giurisp. T.*, XX, 799).

(3) Ivi.

i singulos, non uti universos; perchè quantunque tutti siano
ımessi a godere di questi fondi e ne percepiscano i frutti, questo
fa da ciascuno in particolare ed immediatamente da sè.
Ma se il diritto di uso non è una servitù non è però nemmeno
ı attributo di proprietà. Non è quindi vero che i singoli del
omune si abbiano a ritenere come partecipanti ad una comu-
one rispetto ai beni patrimoniali. Lo si è detto: nei singoli è
godimento, o, secondo dice l'art. 112, l'uso; ma la proprietà è
assunta solo nell' ente Comune, sicchè i singoli hanno diritto
ltanto a una quota di frutti *quoad necessitatem:* donde nessun
rmine di applicazione dell'art. 674 Cod. civile. L'art. 112 non
oteva proclamare il comunismo dei beni, ma semplicemente
uole la comunione del godimento.

534. Fu quindi giustamente deciso che il diritto di uso non
otrebbe servire di base ai comunisti per domandar la riparti-
one dei beni e l'assegnazione a ciascuno della propria quota (1).
Ma però coll'assegno fisso, ossia divisione dei beni, non vuolsi
onfondere un semplice riparto annuo, ossia distribuzione a lotti,
he in alcune località suolsi preferire al pascolo od uso promi-
uo. Questo riparto può essere acconsentito, con che si osservino
discipline stabilite dal relativo regolamento che è obbligatorio,
sia il godimento d'ogni singolo lotto allegato al pagamento di
n' adeguata tassa. Deve però sempre ritenersi vietata la cessione
ei lotti che gli utenti volessero fare tra di loro. Il riparto può
ırsi in tre modi: 1° In ragione dei *fondi posseduti da ciascuno*,
ffinchè ogni possessore possa ricavare dal terreno comunale as-
egnatogli il necessario per nutrire il suo bestiame, e fertilizzare
terreno col concime; *Per testa*, determinando cioè il diritto di
ascolo non dal fondo, ma dalla persona degli individui che com-
ongono l' associazione comunale; *Per fuochi*, vale a dire per
amiglie aventi una casa comune. — Il Consiglio, può adottare

---

(1) La ripartizione in natura dei beni comunali fra i comunisti è con-
aria tanto allo spirito quanto alla lettera delle discipline che governano
amministrazione dei beni comunali. Secondo l'art. 434 del Codice civile
lbertino, la proprietà dei beni appartiene al Comune come ente morale,
distinto dai particolari, nè ad essa partecipano gli individui che com-
ongono il Comune stesso, ai quali la legge riserva solo il prodotto e l'u-
le dei beni. La divisione fra gl' individui del Comune, non ha fondamento
ı verun principio di *condominio* dal quale nasce la divisione; ma l'asse-
nazione della proprietà sarebbe una donazione dell'ente agli individui che
compongono, non mai un atto proprio e naturale di disporre delle cose
el Comune, dappoichè lo stesso Codice civile all' art. 436 accenna bensì
ll'alienazione dei beni comunali, da farsi in conformità degli speciali
egolamenti, ma non menziona in nessuna delle sue disposizioni relative
lle divisioni, società, o sotto altro titolo alcun che in ordine ai beni co-
unali. — Decreto 1 settembre 1860 della Deputazione provinciale di To-
ino (*Riv. Amm.*, ann. 1860, pag. 734).

quel modo di riparto che avvisa più conveniente, semprechè regolamento si limiti a regolare il godimento tra gli abitan senza conferire ad essi verun titolo. Non è però men vero ch il primo sistema di riparto esclude dal godimento dei beni comu nali l'abitante che non possiede beni o ne possiede in poca entità Tale sistema sarebbe quindi meno equo, e come tale trovasi affatt escluso in Francia, Belgio e altrove, nei quali paesi la divisione stessa dei beni comunali (ammessa dalla legge) si opera i ragione dei fuochi. Noi però notiamo che a termini della legg dovendosi nel riparto assegnare a ciascun lotto una tassa pro porzionata a favore dell'erario municipale, anche il riparto i ragione dei fuochi posseduti può risultare opportuno ed util senza essenzialmente scostarsi dai principii di equità e dell giustizia distributiva. L'abolizione quindi di questo piuttosto ch degli altri due sistemi di riparto, deve farsi dipendere dall'in dole e dalla natura dell'industria, e dalle abitudini dei singo luoghi, ed anche regolarsi secondo la consuetudine che in cia scun paese prevale (1).

535. I beni del pubblico demanio non essendo posseduti da Comune a titolo di proprietà patrimoniale, sono fuori commercio e quindi imprescrittibili fino a che conservano la loro destinazion pubblica, ed i segni estrinseci di tale destinazione. Ma non lo stesso delle terre del demanio privato, le quali, sebbene asse gnate agli usi essenziali dei comunisti bisognosi, non perdono pe questo la loro natura intima di beni quasi patrimoniali, e son in conseguenza soggetti alla prescrizione come ogni altra cosa pos seduta a titolo di privata proprietà. L'anteriore giurisprudenz invalsa nelle provincie meridionali che ne riteneva la imprescrit tibilità, non potrebbe ora avere alcun fondamento giuridico (2) Quindi i possessori che avessero a loro favore operata l'interven sione del titolo del loro possesso, potrebbero invocare la propriet esclusiva e sottrarsi dal pagamento del contributo (3).

(1) Accame, *Dir. Amm.*, pag. 227.

(2) De Sterlich, *Annotazioni alla legge com. e prov.*, 392.

(3) I beni comunali del Cadore non appartengono esclusivamente all antiche famiglie originarie del Comune, ma alla intera comunità, ente mo rale, che si compone di tutte le famiglie, che a norma di legge sono am messe a farne parte.

Il decreto italico del 25 novembre 1806, avendo dichiarato in massim i Comuni in possesso dei detti beni, riservando alle famiglie originari di esperire i loro diritti di esclusiva proprietà, qualora ne avessero, risult contraria alla legge una deliberazione che dichiari i beni di proprietà dell famiglie originarie, salvo ai Comuni di esperire i loro diritti, siccome quell che inverte la condizione delle parti stabilita nella legge, e lo stato d possesso da essa determinato.

Opera dunque conformemente alla legge il Prefetto che annulla la dett deliberazione, ed il di lui decreto è incensurabile.

536. Abbiamo visto come l'uso pubblico sia un diritto tutto *sui generis* che si esercita su beni che non sono propriamente nè demaniali, nè patrimoniali (ai quali ugualmente ripugna), ma solo sui così detti beni comunali, ossia su quelli che per secolare osservanza, consuetudine o per titolo hanno questa *destinazione*.

Non si potrebbe permettere il godimento in natura in quei Comuni ove non fosse stato per anco in uso prima della legge, imperocchè il vocabolo *continuare* di cui si vale la medesima, esprime chiaramente il pensiero che non si abbia tal godimento ad acconsentire se non pei Comuni nei quali anteriormente a detta legge gli abitanti fruissero in natura del prodotto di tali beni; e salva sempre al Comune le facoltà di far cessare un tal godimento anche là dove fosse prima esistito col dare in affitto i beni stessi (1).

Quando il Comune rinunci a tale facoltà dovrà provvedere a un regolamento per determinare le norme dell'uso, ed alligarlo al pagamento di una tassa speciale o corrispettivo. Il regolamento dovrà deliberarsi dal Consiglio comunale, sul progetto elaborato dalla Giunta municipale, e da approvarsi dalla Deputazione provinciale (2).

Incensurabile è del pari il decreto della Deputazione provinciale che mantiene nella partecipazione dei beni quelle famiglie che l'annullata deliberazione del Consiglio comunale ne avea escluse.

Parere del Cons. di Stato, 10 luglio 1868 (*La Legge*, 1869, pag. 3).

(1) La convenienza di ammettere la generalità degli abitanti di un Comune a godere in natura il prodotto dei suoi beni, anzichè darli in affitto, è pienamente giustificata dal fatto di un maggiore prodotto ricavato col proprio sistema: quindi, in tali casi, devesi annullare il decreto della Deputazione provinciale, che avesse obbligato il Comune a dare in affitto i suoi beni. Parere del Cons. di Stato, 9 dicembre 1861 (*La Legge*, anno 1862, pag. 34).

(2) Art. 87, 93 e 138 legge comm. e prov.

Nelle deliberazioni dovrà essere dimostrato quale sia la condizione speciale locale, per cui richiedesi il godimento in natura, e quale l'approssimativo prodotto dei corrispettivi, cui si propone di alligare tale godimento. In esso, fra *le condizioni* dell'uso dei beni da godersi, le Amministrazioni comunali, nel doppio scopo di impedire la totale rovina dei propri beni e di procurare il loro bonifico, pare indispensabile che dovrebbero determinare quella del tempo del godimento, imperocchè, ove si prescindesse da questa avvertenza (rimanendo ai Comuni la proprietà dei beni medesimi e l'uso agli abitanti) si verrebbe, in certa qual maniera, a stipulare, fra il Municipio ed i suoi abitanti, un contratto sinallagmatico, di cui l'Amministrazione comunale sarebbe obbligata a seguire le condizioni ed al quale essa non potrebbe recare mutamento o variazione, senza esporsi talora ad agitazioni popolari, sempre temibili in qualunque tempo.

Un tale regolamento determina eziandio la proporzione da osservarsi nei rapporti: la parola *riparto* non porta necessariamente con sè l'idea *di pareggio individuale*: il riparto può eseguirsi fra diverse frazioni di un Comune di abitanti, situati a differenti distanze dal fondo comunale: quanto ai *fondi*, il riparto ha per oggetto l'assegnamento, a ciascheduna frazione, della porzione di terreno, che è più comoda alla medesima e che più le

Nel regolamento sarà pure indicato il modo e la distribuzione del correspettivo.

537. Questo correspettivo non riveste però i caratteri di una vera tassa, non ne ha il nome, non ne ha la sostanza; e non se ne parla nell'art. 118 della legge comunale, dove pure si accenna ad una « tassa sull'occupazione di spazi ed aree pubbliche » ma non a questo correspettivo.

Fu quindi a ragione deciso che fa parte delle rendite proprie e dirette del Comune il canone sui beni concessi all' uso degli abitanti; e quindi si deve tener conto di questo canone, o di quello che dovrebbe essere imposto, prima di ritenere insufficienti le rendite, è necessario lo stabilire le vere imposte di cui all'articolo 118 della legge comunale e nelle leggi successive (1).

Ed appunto perchè un tale correspettivo è piuttosto una rendita patrimoniale che un' imposta, l' amministrazione ha non le semplici *facoltà* come avviene per la tassa di occupazione di suolo pubblico, ma l'*obbligo* di esigere il correspettivo stesso (2).

I modi di riscossione e distribuzione sono materia dei relativi regolamenti, nei quali deve curarsi che il correspettivo sia in relazione col servizio e coll'utile che vien reso agli abitanti (3).

538. Non vogliamo qui anticipare la trattazione della materia della riscossione delle imposte ed entrate patrimoniali, che troverà luogo acconcio in apposito titolo di questo lavoro. Solo a comple-

---

conviene, colla facoltà amplissima di goderne esclusivamente, in quello stesso modo, che ne fruiva il Comune prima del riparto; quanto ai *frutti* propriamente detti, come sono gli erbaggi, il riparto in natura non può nè cambiare il carattere della *indivisione*, che più veramente formar deve la base del godimento dei beni comunali, nè sospendere l'esercizio del potere municipale sulla destinazione dei terreni (*Riv. Amm.*, 1857, p. 472).

(1) Parere Cons. di Stato, 23 giugno 1864.

(2) Parere Cons. di Stato, 9 dicembre 1861.

(3) Il Consiglio comunale ha facoltà d'imporre una tassa a carico di ciascheduna famiglia, qual compenso pel godimento in natura dei beni comunali, ma la tassa di pascolo sul bestiame non deve colpire che quei comunisti, che realmente godono di beni comunali, non potendo essere estesa ed applicata a tutte le famiglie del Comune. Volendo il Comune alligare il godimento in natura dei beni comunali al pagamento di un corrispettivo, siccome ne ha il dovere, deve riconoscere la prudenza di stabilire una graduazione per mantenere l'eguaglianza fra i contribuenti del Comune e quindi proporzionare le tasse al numero dei capi di bestiame da ciascheduno posseduti, ed al maggiore o minore danno, che ciascheduna specie di esso può arrecare ai fondi. — (Parere del Consiglio di Stato, 18 ottobre 1866, e decisione della Prefettura di Torino, 16 maggio 1868. *Man.*, 1867, p. 378, e 1868, p. 244).

La tassa di pascolo sul bestiame deve essere proporzionata al grado di consumo e di danno, che ciascun capo di esso può arrecare nei luoghi, dove è condotto al pascolo. Lo stabilire però una tale gradazione non è di competenza delle Deputazioni provinciali, ma sibbene dei Consigli comunali (Parere del Consiglio di Stato, 18 maggio 1867. *Man.*, 1867, pag. 241).

nento della presente trattazione è il caso di domandare: quale arà il titolo, che autorizzerà la riscossione di questa impropria assa o corrispettivo di godimento?

Fu deciso che nel caso, trattandosi di corrispettivi competenti ıl Comune per l'occupazione e l'uso fatto dai terrieri di suolo omunale, la ingiunzione al pagamento dovesse appoggiarsi ad un ero titolo, quasi contrattuale, che dimostrasse il diritto nel Conune ad una tale riscossione. L'errore era evidente; il titolo di jueste imposizioni è pei Comuni il regolamento, da compilarsi a iorma dell'art. 112 della legge comunale, per il godimento delle erre comunali; anzi la legge ha stabilito tale sistema, appunto ier la difficoltà di supplire al difetto di una stipulazione conrattuale, con cui tutti i singoli occupatori si obbligassero al pagamento del corrispettivo per l'uso di quei beni e ne riconocessero la proprietà esplicitamente nel Comune. Infatti l'art. 112 ıccenna all'ammessione dei terrieri *a continuare* nel godimento, iò che suppone precisamente il caso di uno stato di fatto anteiore, che si tollera mediante una imposizione: era dunque asurdo pretendere l'esibizione d'un titolo contrattuale; bastando l regolamento approvato e divenuto esecutorio, che stabilisce iegli occupatori l'obbligo di pagare il correspettivo per l'uso delle erre del Comune (1).

Crediamo quindi più corretta la seguente massima, contraria a juella più sopra accennata.

« Secondo anche la pratica costante, deve ritenersi titolo esecuivo, che autorizza la riscossione coi privilegi fiscali, il ruolo degli ccupatori di terreni comunali, assoggettati al pagamento di un orrispettivo per tale uso, formato dal Comune, in base all'analogo egolamento deliberato a termini della legge comunale. E un tale egolamento, formato per l'imposizione del correspettivo, non rihiede nè suppone alcun accordo od elemento contrattuale inervenuto tra il Comune e gli occupatori delle sue terre » (2).

539. L'esecutorietà dipendente dal ruolo dà, in certo modo, arattere di tassa al correspettivo in esame: ma, ripetiamo ancora he vera tassa non è.

Pertanto le forme speciali, stabilite dalla legge 20 aprile 1871, er la riscossione delle tasse dirette e delle sovrimposte, non sarebero applicabili alle semplici entrate patrimoniali dei Comuni: e osì non sarebbe applicabile la multa del 4 per 0|0 per l'incorsa iora (3).

---

(1) Vedi in questo senso *Riv. Amm.*, XXXII, 319.

(2) Vedi la massima riportata nella *Riv.* cit., XXXII, 319.

(3) Cass. Torino, 1 febbraio 1878. Enrico, P.P., Usseglio, Est. (*La Giurisprudenza T.*, XIII, 239).

Competono invece ai Comuni i privilegi fiscali, stabiliti dalle leggi anteriori a quella del 20 aprile 1871, per la riscossione delle entrate comunali, in conformità del bilancio e dei ruoli.

540. Per identità di ragione si deve pure conchiudere che non potrebbe il Comune invocare il privilegio del *solve et repete* nella riscossione di questa impropria tassa di godimento dei beni comunali (1).

---

(1) Art. 123 legge comunale e provinciale, 20 marzo 1865, all. A.; conf. App. Torino, 28 gennaio 1876. — Intorno ai privilegi e riscossione delle entrate comunali, secondo le indicazioni del bilancio e dei ruoli, vedansi le sentenze e note nella *Giurisprudenza T.*, VII, 480; VIII, 342; XII, 359 515. — Sulla permanenza in vigore dei privilegi fiscali, competenti ai Comuni per la riscossione delle loro *entrate*, diverse dalle vere e proprie imposte, è pacifica la giurisprudenza. — Vedasi ancora: parere Cons. di Stato, 20 novembre 1880 (*Riv. Amm.*, anno 1881, pag. 42); App. Roma 8 febbraio 1881 (*Riv. Amm.* cit., 323) ed in ambo i luoghi, nella stessa *Riv. Amm.* le note coi numerosi richiami di conformi giudicati.

— « Non sono imposte, nè quindi vanno soggette alla regola del *solve et repete*, le tasse, che i Comuni possono imporre per l'uso e godimento delle acque comunali, a termini degli art. 87 e 112 della legge comunale e provinciale » (Appello Torino, 12 maggio 1874. Sella c. Comune di Fontanetto).

Il Tribunale di prima istanza, nella stessa causa, aveva posto a base della sua pronuncia che la tassa di irrigazione fosse una vera imposta, e ciò ponendo in fatto, aveva giudicato che alla fattispecie fosse applicabile il disposto del primo comma dell'art. 6 della legge sul Contenzioso Amministrativo 20 marzo 1865.

« E certamente, considerò la Corte, se la controversia fosse relativa ad una vera imposta, non potrebbe l'autorità giudiziaria dispensarsi dall'applicare l'anzidetto disposto di legge, perocchè la sua lettera non potrebbe essere più spiccia. « In ogni controversia d'imposte gli atti d'opposizione per essere ammessibili in giudizio, dovranno accompagnarsi dal certificato di pagamento dell'imposta, eccetto il caso che si tratti di domanda di supplemento », e la giurisprudenza dei magistrati vi si è sempre conformata senza punto distinguere se l'imposta fosse dovuta all'erario pubblico dello Stato, ovvero stabilita a favore d'un Comune; se la opposizione fosse fatta ad un semplice avviso, ovvero ad una ingiunzione; chè anzi ritenne non potersi accordare alcun termine per eseguire il pagamento.

« Senonchè le entrate comunali, sebbene si possano tutte riscuotere coi privilegi fiscali, determinati dalle leggi, giusta quanto dispone l'art. 123 della legge sull'amministrazione comunale e provinciale, non tutte però rivestono il carattere di vera imposta, nè ad imprimere loro questo carattere potrebbe bastare la denominazione d'imposta, che ad alcune di esse venisse erroneamente attribuita, essendochè non dal nome, ma dall'intrinseca sua natura, debba quello desumersi.

« Imposta si chiama ed è, come insegnano gli economisti, quella porzione di beni dei singoli cittadini, che lo Stato od il Comune (quando questi vi sia debitamente autorizzato) preleva per le spese a lui necessarie ad adempiere quegli obblighi, che ha verso il corpo sociale e che costituiscono il fine dell'istituzione sua medesima: perciò fra i caratteri propri dell'imposta si notano questi due:

1° Che ella deve cadere sopra un valore o sopra una ricchezza del singolo cittadino ed essere una quota eguale per tutti;

2° Che essa deve essere indipendente da qualunque servizio o cosa, che il singolo cittadino riceve in particolare dallo Stato o dal Comune, ma sia

541. I proventi derivanti al Comune dal corrispettivo dei beni di uso pubblico, se in molto partecipano delle rendite patrimoniali, non si possono però con esse confondere, come non può confondersi il patrimonio dei Municipi col loro demanio privato e col demanio pubblico.

E fu in conseguenza deciso che non è reddito di fronte alla legge

---

creata, dovuta e riscossa all'unico fine di provvedere ai servizi, che lo Stato od il Comune deve alla generalità dei cittadini tutti quanti.

« E se tali sono i caratteri della vera imposta, la tassa, di cui è questione, non può ritenersi quale una vera imposta.

« Dal regolamento di polizia rurale pel Comune di Fontanetto, approvato sino dal 1872, che venne prodotto in causa dalla Comunità stessa, e si invoca a sostegno del suo buon diritto, e che è base e fondamento della tassa di cui si tratta, si ricava:

« Che, salvi i diritti legittimamente acquisiti, le acque nascenti o scorrenti nel territorio, e così i cavi e fossi naturali o manufatti, spettano al Comune e con esso alla generalità degli abitanti (art. 21);

« Che la tutela, la distribuzione delle acque e la direzione dell'irrigazione sono tutte attribuzioni esclusive dell'Amministrazione, la quale deve provvedervi, senza partecipazione degli utenti (art. 22).

« Che l'amministrazione delle acque del territorio, che, per titolo legittimo, non consti essere di privata o particolare proprietà, continua ad essere presso il Comune sino a che, di concerto dei possessori, non venga costituito un Consorzio per lo stesso oggetto (art. 20).

« Che alle spese tutte, che occorrono per l'Amministrazione, si deve, in avvenire, provvedere mercè la tassa, che il Comune ha diritto d'imporre, a senso degli art. 87 e 112 della legge municipale, per gli usi diversi delle acque (art. 24).

« Che la tassa per l'uso delle acque sarà, ogni triennio, determinata dal Consiglio comunale nelle tornate d'autunno (art. 34).

« In queste disposizioni del regolamento, che, come si disse, sono la base e fondamento della tassa, di cui è questione, invano si ricerca quale sia il valore o la ricchezza del singolo cittadino, che si volle colpire, per provvedere ai riconosciuti bisogni del Comune, sia indipendente da un servizio che il cittadino riceve dallo stesso Comune.

« Col succitato regolamento la Comunità di Fontanetto non si propose altro scopo che quello di fare in modo che i suoi abitanti potessero godere in natura le acque, che loro appartengono, stabilire le condizioni dell'uso loro ed assoggettare gli utenti al pagamento d'un corrispettivo, giusta la facoltà, che le era concessa dall'art. 112 della legge comunale.

« Questo corrispettivo, che si denominò *tassa di irrigazione*, non è altro, in sostanza, che il contributo di ciascun utente delle acque per sopperire alle spese occorrenti al buon regime delle medesime, e ciò basta per escludere il carattere di vera imposta.

« Se dunque l'attuale controversia non si riferisce ad una imposta, ma bensì ad un contributo di spese, cui pretende il Sella non essere soggetto perchè non faccia uso di quelle acque, pel buon regime delle quali sarebbero le dette spese occasionate, si fa evidente come nella fattispecie non possa trovare applicazione il disposto del primo comma dell'art. 6 della legge sul contenzioso amministrativo, perocchè questa disposizione di legge, del tutto eccezionale, riguardante unicamente la materia dell'imposta unicamente, non può al certo venire estesa ed applicata a quelle altre entrate comunali, che, comunque iscritte nei ruoli dei contribuenti insieme a quelle che derivano dalle vere tasse od imposte, nel proprio significato della parola, dipendono per altro da ben altre origini » — (*Riv. Amm.*, anno 1884, p. 600).

dell'imposta di ricchezza mobile quello che deriva ai Comuni da questi proventi. Di guisa che, se per concessione gratuita di acqua pubblica, fatta a favore della generalità degli abitanti, il Comune percepisce, a carico degli utenti, un contributo, siffatto cespite non fu ritenuto soggetto a tassa di ricchezza mobile.

« Ma se invece di un contributo per concessione gratuita, si abbia un canone contrattuale in corrispettivo dell'uso d'una determinata quantità d'acqua pubblica a vantaggio di private persone, tale canone, rivestendo i caratteri di reddito patrimoniale, è imponibile di tassa governativa » (1).

---

(1) Decisione della Commissione centrale dell'8 dicembre 1883, n. 74,506, Comune di Fontanella, ricorrente (*Riv. Amm.*, anno 1884, 314). — Anzi la stessa Commissione centrale andò ancora oltre, e non esitò a dichiarare una vera tassa il contributo in discorso e fissò posteriormente, in modo reciso, la massima, che cioè « è esente dall'imposta di ricchezza mobile il reddito, che un Comune ritrae annualmente dagli utenti delle acque comunali per l'irrigazione dei loro fondi, perchè appunto tale reddito è una vera tassa, che viene corrisposta dagli utenti e come tale non è soggetta ad altra imposta ». Decisione della Commissione centrale, 10 febbraio 1884, n. 75,112. Comune di Antegnate, ricorrente (*Riv. Amm.*, anno 1884, p. 558).

— La Commissione provinciale di Bergamo, con deliberazione del 4 luglio 1883, rivocando il giudizio della Commissione di prima istanza, dichiarava essere un reddito, soggetto all'imposta di ricchezza mobile, il provento che il Comune di Antegnate ritraeva annualmente dagli utenti delle acque comunali per l'irrigazione dei loro fondi.

Da tale decisione il Sindaco appellava alla detta Commissione centrale, deducendo che il provento suddetto era vera tassa corrisposta dagli utenti, e come tale non soggetta ad altra imposta, ed in sostegno del suo assunto esibiva vari documenti, fra i quali un Editto imperiale del 14 marzo 1780; un regolamento del 1° maggio 1878, approvato dalla Deputazione provinciale il 4 dicembre stesso anno per l'amministrazione e la distribuzione delle acque; un parere del Consiglio di Stato, in data 8 maggio 1878 (*Riv. Amm.*, ann. 1878, pag. 632), ed il Decreto reale del 19 successivo, e finalmente un contratto del 20 gennaio 1349, erettosi fra i P. P. di S. Lorenzo di Cremona e gli uomini di Antegnate.

E la Commissione centrale così motivava la massima soprariferita:

« Stando all'Editto imperiale del 14 marzo 1780, non v'ha dubbio che il corrispettivo dell'uso delle acque comunali ha essenza e forma di tassa, perocchè fu l'autorità sovrana, che la stabilì *jure imperii*, non la stipulò per vie di contratto, ne destinò il prodotto a *benefizio dell'imposta locale, a sollievo dei personalisti* e ad estinzione dei debiti del Comune; la dichiarò tassa; la organizzò mediante un estimo, a guisa delle altre tasse, e ne prescrisse l'esazione nel modo stesso col quale si esigono le entrate comunali, che ordinariamente sono proventi d'imposte; fissò il sistema di distribuzione delle acque e provvide all'osservanza del medesimo, minacciando di pene pecuniarie i contravventori. E come tassa è sempre stata considerata; ne sono prova il regolamento del 1 maggio 1877, approvato dalla Deputazione provinciale; il parere del Consiglio di Stato, 8 maggio 1878, ed il Decreto reale 19 detto, che, uniformandosi al parere medesimo, annullò la deliberazione del 10 maggio 1877, relativa al condono e alla restituzione delle tasse dovute per detto titolo:

« Anche l'origine dell'uso delle acque dimostra che il corrispettivo non può essere che una tassa. Vollero gli uomini di Antegnate, ossia il Comune, estrarre dall'Oglio le acque per condurle nel territorio comunale *ad omnem commoditatem suam et agrorum ipsorum;* ma occorreva farle passare sul

542. Un regolamento dovrà determinare le condizioni dell'uso, dice l'art. 112. *Quid juris* nel caso che il Comune, pur non affittando i beni, non disponesse con apposito regolamento all'uso pubblico degli stessi? potranno gli abitanti fruire del prodotto dei beni in natura? in altri termini, l'uso pubblico è subordinato all'esistenza di un regolamento, di una formale deliberazione del Consiglio comunale, o nasce semplicemente dal fatto che non essendosi data altra destinazione a quei beni, si debba ritenere per data, o meglio, per non tolta o impedita l'ammessione al godimento dell'uso?

La Cassazione di Torino decise la questione nel senso favorevole ai comunisti: ed ecco le considerazioni salienti da cui partì:

« Un Comune, quanto ai suoi fondi rustici patrimoniali (1), ha una regola da osservare, quella di darli in locazione, ma se ciò non fa, per qualche speciale condizione dei luoghi, a cui accenna l'articolo 112, nè nasce appunto nei singoli il diritto a goderli in natura, nè nel Comune può essere la facoltà d'interdire l'esercizio di quel diritto medesimo, che può solo assoggettarsi a un regolamento e al pagamento di un correspettivo.

« L'art. 112 non può essere inteso altrimenti, perchè come modo di amministrazione dei beni patrimoniali inculca ai Comuni questa sola alternativa, o di locarli, o di ammettervi gli abitanti al godimento diretto e in natura.

« Una terza ipotesi sarebbe un assurdo, perchè darebbe ad un Comune il potere di lasciare vacuo ed infruttifero per tutti un lato suo fondo, e questo assurdo non è, nè può essere nella mente della legge.

---

territorio di Calcia, di pertinenza del monastero di S. Lorenzo. Si fece allora (20 gennaio 1349) un contratto fra il Comune ed il monastero, che pure conduceva per i suoi bisogni l'acqua del Naviglio della Città di Cremona, e si convenne che una quantità della nuova acqua si godesse dal monastero in sostituzione di quella, che estraeva dal Naviglio; fu dunque un'acqua *pubblica*, che il Comune condusse nel suo territorio a vantaggio del pubblico e più specialmente per le necessità dell'agricoltura, è pubblica è sua l'acqua che vi corre, della sorgente Fontanone, spettante al Comune; e come tale ebbe e tuttora conserva il carattere di proprietà demaniale, non patrimoniale. Per vari secoli è stata gratuita la concessione dell'uso dell'acqua, ma di questa non potè cambiarsi la natura per l'introduzione della tassa, come non si altera la *pubblicità* delle strade per le tasse di occupazione, nè quella dei ponti per le tasse di pedaggio. Laonde è giusto concludere che il reddito in questione è esente dall'imposta di ricchezza mobile ».

Per quanto però concordiamo nella conclusione colla lodata Commissione, crediamo però di non potere accettare, per le cose sopra esposte, la qualifica rigorosa di tassa data allo speciale corrispettivo o contributo.

Vedi del resto, sulla materia, ancora: *Riv. Amm.*, anno 1883, p. 768.

(1) Non è esatta la frase « beni rustici patrimoniali »; essendo evidente che qui si parla dei « beni comunali ».

« Non può dunque dirsi che quella del Comune sia una facoltà e non un obbligo. L'art. 112 accenna a questa facoltà, ma solo per la scelta fra quelle due specie o forme di amministrazione; una volta fatta la scelta, quella dei singoli diventa un diritto. Nè l'esercizio di questo diritto è subordinato alla condizione che dal Consiglio comunale sia stato deliberato un regolamento di uso e il pagamento di un correspettivo.

« L'art. 112 vuole che ciò sia deliberato come spediente di buona, ordinata e previdente amministrazione, ma il diritto dei singoli non è subordinato all'esistenza dello stesso regolamento » (1).

543. Quando non vi ha un regolamento che determini il correspettivo, potrà in ogni modo dal Comune pretendersi un canone dai comunisti che avranno approfittato del godimento? Il Consiglio di Stato stabilì, che quantunque la legge permetta ai Comuni di trar partito dall' uso dei beni comunali, pure non si può, senza che sia provveduto al regolamento per questo uso, imporre una tassa a titolo di correspettivo dell'uso stesso (2).

E la ragione di tale decisione sta nella natura speciale dell'uso: si trattasse di qualunque altro bene, il fatto del godimento basterebbe a dar diritto ad un correspettivo o fitto; ma non nel caso in esame, poichè il correspettivo, non è del tutto il prezzo dell'uso, ma nello stesso tempo anche in qualche modo una specie di tassa sull'uso. E in conseguenza, quando questa tassa non sia previamente stabilita, non si può richiederla ai comunisti (3).

544. La legge riconosce il diritto di uso negli « abitanti del Comune ».

Ora coll'ammettere al godimento in natura del prodotto dei beni comunali « gli abitanti del Comune », la legge ha inteso di escludere quelli che ancorchè nel Comune possiedano beni, sono altrove

---

(1) Cass. Torino, 19 giugno 1883 (*Giurispr. T.*, XX, 799).

(2) Parere Cons. di Stato, 10 ottobre 1868 (*Man. degli Amm.*, ann. 1869, p. 378).

(3) Ecco indirettamente una conferma dello stesso principio.

Quando per la tassa del pascolo sui beni comunali sia stato compilato un ruolo riguardante una parte soltanto dei terrazzani, ma abbia poi il Consiglio comunale con apposita deliberazione commesso alla Giunta comunale di formare un ruolo supplementare comprensivo di tutti gli altri abitanti tenenti bestie al pascolo, e incaricata la Giunta medesima di stender un progetto di regolamento pel pascolo da attuarsi nel successivo esercizio, ed abbia tale deliberazione ottenuta l'approvazione della Deputazione provinciale, non si può a meno di riconoscere essersi per equipollenza soddisfatto al disposto dell'alinea dell'art. 112 della legge comunale, epperò debbe esser reietta l'opposizione di coloro che pretendono non essere tenuti al pagamento di detta tassa per mancanza del regolamento prescritto dal citato articolo. » — Sent. 26 gennaio 1863 del Cons. di Stato (*Legge*, ann. 1863, pag. 68).

residenti? Il Consiglio di Stato (1) si pronunciò per la negativa, ritenendo, che escludere da un tal diritto questi ultimi, sarebbe illegale ed ingiusto, poichè essi al pari di coloro che materialmente abitano nel Comune, sono soggetti agli oneri reali; e concedendo a questi dei favori che si negano a quelli, si altererebbe la regola di eguaglianza proclamata dalle leggi (2).

In senso contrario si pronunciò la Corte di Appello di Torino, dichiarando che il pascolo sui beni comunali, limitato a favore degli abitanti del Comune, non può intendersi anco a favore di chi, abitando fuori di esso, abbia ivi delle possessioni (3).

Ed è da preferirsi quest'ultima opinione, come quella che più consuona col rigore della lettera, ed anche collo spirito della legge.

Il diritto di uso è un beneficio affatto personale e non reale: il cittadino ne gode come comunista, e non perchè abbia dei privati possedimenti nel Comune, non essendo questi *usi civici* basati, come vedemmo, su titolo di servitù prediale.

545. Qualunque poi sia la portata che si voglia dare alla parola « abitanti » usata dalla legge, è certo che nessuna distinzione sarebbe ricevibile tra gli stessi abitanti, e tutti dovrebbero ugualmente essere ammessi.

Così non sarebbe lecito restringere la facoltà di pascolare nei beni comunali, a favore di quegli abitanti solamente, che, pagano tasse governative o comunali, perchè tale disposizione tenderebbe a

---

(1) Parere Cons. di Stato, 27 maggio 1851 e Decis. Minist., 17 marzo 1853 (*Riv.*, ann. 1851, pag. 438 e 1883, pag. 474).

(2) D'EMARESE, *Dir. Amm.*, p. 160.

Osserva però il citato scrittore che la regola generale secondo cui i possessori di beni in un Comune dove non risiedono, hanno diritto a partecipare dei pubblici pascoli, potrebbe soffrire qualche eccezione, quando così esigessero l'utilità generale e il bisogno degli abitanti locali, questo caso si verificherebbe quando i pascoli fossero appena sufficienti per i bestiami degli stessi abitanti. In allora i forensi, benchè possidenti, potrebbero escludersi da quella compartecipazione (D'EMARESE, op. cit., p. 160).

(3) App. Torino, 25 aprile 1865 (*La Legge*, ann. 1865, p. 202).

In senso contrario alla Corte torinese si era pronunciata invece la Corte d'Appello di Parma, la quale sosteneva che l'art. 112 della legge comunale, colle parole *abitanti del Comune* si riferisce non solo a coloro che hanno dimora fissa nel Comune, ma anche a coloro che facciano parte del Comune, coll' essere possidenti nel medesimo.

App. Parma, 3 maggio 1872 (ASTENGO, *Guida Amm.*, p. 183).

Anche negli scrittori di cose amministrative si trova molta discrepanza al riguardo. Così il Celano dichiara che fra le due sentenze ora citate trova preferibile l'ultima. Il vocabolo *abitanti*, secondo lui, include il concetto di contribuenti. « Gli art. 11, 17 e 82 della legge comunale, usano in senso promiscuo le parole *abitanti*, *imposti*, *contribuenti* » Il prendere alla lettera la voce *abitanti* per l'applicazione dell'art. 112 della legge comunale, non sarebbe una giusta interpretazione della legge ».

(CELANO, *Giurisprudenza de' bilanci comunali*, I, p. 33).

E certamente non si può negare una certa gravità nella questione e negli obbietti che si fanno reciprocamente alle due opposte risoluzioni.

stabilire una differenza fra i cittadini nel partecipare agli utili comunali.

I regolamenti comunali possono dare norme per l'esercizio del diritto di godimento, ma non possono pregiudicare il diritto quando per qualunque titolo siasi acquistato (1).

E diciamo per qualunque titolo, giacchè anche indipendentemente dal titolo dato dalla legge per la semplice circostanza dell'abitazione nel Comune, si può avere diritto al detto godimento anche da persone che non siano abitanti nel Comune, quando per convenzioni siasi ciò conseguito (2).

546 Il diritto di uso pubblico si applica di regola sui beni spettanti al Comune. Però può anche esercitarsi sui beni di spettanza di un altro Comune, quando, per esempio, siavi reciprocità di pascolo, a termini dell'art. 682 Cod. civ. (3).

La reciprocità di pascolo può esistere in due modi: fra gli abitanti di due Comuni, o fra gli abitanti di un solo. Nel primo caso si ha un particolare stato di comunione, in forza del quale gli abitanti di due Comuni vicini possono reciprocamente, dopo i fatti raccolti, mandare i propri bestiami a pascolare nell'uno o nell'altro dei rispettivi territori, senza varcare, ben inteso, i luoghi chiusi. Anche i pascoli reciproci fra Comune e Comune devono ritenersi compresi nei « beni comunali » di cui all'art. 112 della legge comunale, e l'uso ne deve essere alligato al pagamento di un corrispettivo, a termini di uno speciale regolamento.

547. Tra i beni di pubblico uso, di cui all'art. 112, si comprendono anche le « acque comunali » e sotto tale denominazione

---

(1) E a proposito di regolamenti locali, crediamo opportuno riferire anche le seguenti osservazioni fatte sulla materia dalla *Rivista Amministrativa*.

« Altra avvertenza assai giovevole deve farsi nella redazione dei suddetti Regolamenti coll'imporre la condizione che le persone che intendessero goder dei riferiti beni siano cittadini italiani; questa osservazione non può esser senza importanza per la più parte dei Comuni di frontiera, massime in quella parte che sono più ricchi di boschi, la cui popolazione potrebbe aumentarsi agevolmente di proletari stranieri ai quali il Comune non è tenuto a dar nulla ».

Ved. *Riv. Amm.*, ann. 1857, p. 474.

(2) « È valida la partecipazione dell'uso dei boschi comunali accordata in antico dal Comune a famiglie non abitanti nel suo territorio, mediante un corrispettivo a benefizio del patrimonio comunale.

È del pari efficace la convenzione fatta in quella concessione, per cui, mediante quel correspettivo il Comune più non potrebbe imporre alle famiglie concessionarie altro onere sotto qualsivoglia forma.

Pertanto il Comune non potrebbe più assoggettarle in base alle odierne leggi d'amministrazione e contabilità comunale, alle ripartizioni di spese e carichi comunali, che potrebbe soltanto imporre sui propri comunisti. — Art. 112, 118, legge comunale 20 marzo 1865. »

Ved. la *Giurispr. T.*, XII, 427

(3) Cass. Torino, 12 marzo 1856 (*Bettini*, ann. 1856, I, 284).

'intendono tutte le acque pubbliche o private, che vi scorrono iel territorio comunale e che sono godute, per titolo e per conuetudine, dalla generalità o dalla più parte degli abitanti del Comune (1).

L'obbligo del pagamento d'un canone a carico degli utenti di in'acqua è fondato sul giusto riflesso di non far pesare sulla generalità dei contribuenti ciò che ridonda ad esclusivo vantaggio dei rivati. Il pagamento di un corrispettivo per parte di coloro, i quali godono dei beni comunali, è fatto obbligatorio dall'art. 112 (2).

548. L'esistenza dei « beni comunali » nelle antiche provincie del Regno deriva da uno stato di fatto, piuttosto tollerato che riconosciuto formalmente dalle leggi: e a questo stato puramente di fatto si richiama il citato art. 112, permettendo « alla generalità degli abitanti di continuare il godimento in natura del prodotto dei beni comunali ». Ed evidentemente si *permette* soltanto cosa, che non fosse autorizzata da leggi apposite: ove questi esistono, non si può *permettere* l'esercizio di un diritto.

La latitudine attribuita al Consiglio dall'art. 112, di ammettere la continuazione del godimento in natura e quindi di farlo anche cessare, non è applicabile al godimento degli *usi civici*, nelle provincie napoletane, su i demanii comunali addetti ad uso di pascolo e su i boschi comunali. Questi usi non hanno il loro titolo d'esistenza in un atto amministrativo o nelle concessioni del Consiglio, ma dipendono dalle leggi, che ne hanno riconosciuta l'esistenza ed ammesso l'esercizio; leggi, che sono tuttavia in vigore e che nulla hanno di comune con la disposizione dell'articolo predetto. L'art. 252 della legge comunale 20 marzo 1865, proclamando la libera disponibilità dei beni comunali, non si riferisce ai demanii dei Comuni napoletani, l'amministrazione dei quali è regolata da leggi speciali.

I beni, così detti di demanio privato comunale, nelle provincie napoletane, provenienti dalle leggi eversive della feudalità, rivestono una natura affatto speciale, per cui non possono confondersi coi beni patrimoniali, e di cui i Comuni hanno la libera disposizione, sia per eliminarli, che per trasformarli.

549. Nelle provincie meridionali esistono molte leggi e decreti che riflettono il modo del godimento, la quotizzazione, ed

(1) L'art. 152 della legge 7 ottobre 1848, così disponeva in proposito:
« I Consigli possono con regolamenti speciali riordinare i riparti delle acque comunali, provvedere perchè l'uso delle medesime non ecceda il servizio cui sono destinate, e disporre delle sopravanzanti in favore della industria; possono anche imporre una tassa, sia per sopperire alle spese di condotta, vigilanza o manutenzione sia in benefizio dell'erario comunale ».

(2) Parere Cons. di Stato, 9 dicembre 1861 (*La Legge*, ann. 1862, p. 48).

anche in alcuni casi rarissimi l'alienazione del *demanio universale* su cui i cittadini hanno gli usi civici del pascere, del legnare, del cavar pietre, del raccogliere frutta agresti.

La demanialità è una qualità inerente al fondo, ed il solo uso al quale esso va destinato, può concorrere a farla risultare. Quando dunque per prove irrefragabili si scorga che un predio non fu mai chiuso a determinati usi, la demanialità è già provata.

La prammatica *De Salario*, fissa codesta presunzione colle parole: « item statuimus quod hominibus civitatum, terrarum et lo« corum nostri regni, cum eorum animalibus, vel sine, libere uti « liceat, pascuis vel nemoribus, atque pascendis spicis, aquis et « aliis, pro ut hactenus antiquitus consueverunt ».

Alla prammatica *De Salario*, fecero degno complemento le altre due, 11ª e 14ª *De Baronibus*, con le quali Carlo V, compiendo il concetto di Ferdinando d'Aragona, statuì che la conversione in *patrimonio o difesa*, dovesse risultare dall' espresso consenso dei cittadini. Ecco ribadita la regola, che la patrimonialità dev'essere provata enissamente, laddove la demanialità si presume.

L'art. 1 del decreto 8 giugno 1807, definisce così il demanio: « sotto il nome di *demani o terreni demaniali* si intendono compresi tutti i territori aperti, colti o incolti, qualunque ne sia il proprietario, sui quali abbiano luogo gli usi civici o le promiscuità ». Perchè dunque si potesse ritenere la demanialità, egli è uopo guardare due cose: 1° se si tratta di territori aperti agli usi civici; 2° se non osti alcun atto giuridico, il quale li proibisca in qualche modo, o in qualche parte dell'anno.

550. Fin dai tempi più remoti della monarchia napoletana trovasi stabilita la consuetudine, per parte delle universalità, di dare, con una specie di fitto, ai comunisti, l'erba delle terre non coltivate, per servire di pascolo agli animali. Tali specie di locazioni dicevansi *affidationes;* e si chiamava *affidatura* o *fida* il prezzo, che pagavasi in ragione degli animali, che vi si introducevano, e *diffida* la pena pecuniaria di coloro, che ve li avessero menati furtivamente, come ciò si rileva dalla costituzione di Federico II. *Cum per partes Apuliae.*

Sebbene con le leggi promulgate dal 1806 in poi, nel già reame di Napoli, si fosse ordinata la ripartizione dei demani comunali fra i cittadini poveri, nulladimeno furono eccettuati da tale divisione, quelli addetti agli usi civici del pascolo, ed i boschi comunali per gli usi essenziali dei cittadini. Tali disposizioni vennero confermate dalla legge del 12 dicembre 1816, che, nel conferire agli intendenti il potere di procedere alle operazioni demaniali, a norma degli art. 174 e seg. e 182 e seg., dichiarò sottratti alla divisione e conservati agli usi civici gli indicati demani boschivi

e pascolatorii, come prescrivevano gli art. 188 a 192. Posteriormente allorchè col decreto luogotenenziale del 2 gennaio 1861 fu promulgata e resa esecutiva, nelle provincie meridionali, la legge del 23 ottobre 1859, venne espressamente dichiarato, con l'art. 9 del medesimo, che con la detta legge nulla s' intendeva innovato riguardo alle operazioni demaniali (1).

Le successive istruzioni 3 luglio 1861 (2) continuarono a mantenere esclusi dalla divisione fra i cittadini i demani boschivi e quelli addetti al pascolo, e riserbati agli usi civici (3).

Questi beni non possono essere alienati, o dati dai Comuni in enfiteusi, neppure alla condizione che gli usi civici dei comunisti siano rispettati.

Essendo inalienabili, tanto la relativa tutela, che l'autorizzazione alla vendita, sfugge alla competenza della Deputazione provinciale.

Quando si volesse mutare la natura o la destinazione dei demani comunali, dovrebbe intervenire un provvedimento legislativo (4); essendo evidente che qualunque provvedimento amministrativo, troverebbe ostacolo insormontabile nelle leggi speciali, che ancora governano siffatti beni, e nei diritti, di cui sono legittimamente in possesso gli abitanti del Comune.

La condizione dei beni in discorso trova riscontro in quella degli *ademprivi* in Sardegna e delle terre del così detto *Tavoliere di Puglia*. Ora è noto che per l'affrancamento degli *ademprivi* e del *Tavoliere* si sono promosse e sancite apposite leggi.

551. I « demani privati » delle provincie napoletane differiscono dai « beni comunali » di cui all'art. 112 della legge comu-

---

(1) Legge 12 dicembre 1816, art. 189 — « Le terre demaniali addette all'uso civico di pascolo, dovranno sempre essere riservate a quest' uso, a cui non potrà in verun caso derogarsi con la vendita in massa dell'erba ».

(2) Decreto 3 luglio 1861.

« Art. 59. Pei demani boschivi i commissari non quotizzeranno, che quella sola parte di essi, che potrà dissodarsi senza veruna specie di danno delle terre più basse e dei bisogni essenziali delle popolazioni ».

« Art. 60. Per le terre riservate all'uso civico del pascolo, i commissari (ed ora i prefetti) chiameranno similmente i Consigli comunali a dare avviso, e prenderanno le più accurate indagini per sapere se e in quanta parte possano venire sottratte alla detta destinazione; e quotizzeranno quelle soltanto le quali potranno coltivarsi senza danno della pastorizia ».

(3) Ved. *Man.*, ann. 1868, pag. 201.

(4) Vedasi il R. Decreto 6 giugno 1863, con cui fu ordinata la restituzione ai Comuni dei demani comunali che erano aggregati all' amministrazione generale delle bonifiche (*Man.*, 1863, pag. 213), e la circolare 10 agosto 1862 del Ministero di agricoltura e commercio portante istruzioni per procedere al riparto dei beni comunali nella detta Provincia (*Man.*, 1862, pag. 326).

nale per l'invariabilità della loro destinazione, ma ne differiscono ancora per ciò che concerne il « correspettivo » dell'uso (1).

In forza della legge 12 dicembre 1816 (2), compete al Comune il diritto di *fida*, ossia tassa per l'introduzione del bestiame, sia per supplire alle spese comunali, sia per pagare la fondiaria imposta sulle terre medesime: ma però i Comuni, i quali hanno sufficienti rendite patrimoniali per pagare la fondiaria delle terre riservate all'uso civico, non possono esigere *fida* dal possessore di animali gregari, sino al numero di dieci piccoli ed un grande: e quei Comuni, i quali mancano di tali rendite, nello stabilire il diritto di *fida*, non possono tassare il detto possessore per più della metà della fida imposta al possessore d'industria maggiore.

Altre limitazioni al diritto di *fida* si trovano pure nelle stesse leggi napoletane.

« Art. 191. — L'uso dei boschi comunali per fuoco od altri bisogni essenziali non può essere sottoposto a fida o prestazione, può esserlo soltanto l'uso per l'industria commerciale. Quando questa parte di rendita non basti a pagare la fondiaria del bosco, essa graviterà sulle altre rendite del Comune, senza che possa mai ripartirsene l'equivalente tra i cittadini, che vi esercitano usi essenziali ».

« Art. 192. — I prodotti fruttiferi dei boschi sono venduti a benefizio del Comune proprietario, escluso il caso, in cui i cittadini poveri vi esercitino il diritto antico di raccoglierli ».

---

(1) Anche agli antichi parve che il pagamento di un corrispettivo del pascolo (*fida*) non alterasse la natura giuridica *degli usi civici*. Ricordiamo quello che scrisse il sovrano ingegno del De Luca, che, quantunque gli usi civici non si possano affatto negare od impedire, qualche volta si è permesso per pubbliche necessità imporvi la fida, *ubi ad consulendum publicis oneribus, et necessitatibus alio commodiori modo deficiente congruum, et rationabilem reputetur aliquam territorii partem restringere, vel prohibere, ut ita ex pretio illorum pascuorum exteris, vel eisdem civibus vendendorum, dictis necessitatibus consulatur, et tunc publica causa præfertur privatæ* (De Luca, *De servitutibus*, disc., 41, num. 8).

Il Maffei scrive, che se vi fosse una parte di redditi eccedente il bisogno dei cittadini, la si potrebbe *fidare*, aggiungendo che in tal caso la *fida* spetta al Barone, se si esige su' demani feudali, ed al Comune, se sui comunali. *Hoc vero interest inter demania Universitatis, et demania Baronis, quod si quid ex usu civico superest, quod aliis locari possit, quod vulgo fidare dicunt: in illis id juris ad Universitatem spectet, in his ad Baronem* (Maffei, *Juris civilis institutiones*, lib. 3, cap. 7.

Ma ciò che era professato dalla dottrina in vista delle gravi necessità in cui si poteva trovare il Comune, per quello che superasse i bisogni dei singoli cittadini, e che per argomento d'induzione si deduceva logicamente dall'art. 14 delle istruzioni, fu più tardi formolato nettamente dalla legge 12 dicembre 1816.

Ved. Rinaldi, *I Demani comunali e gli usi civici*, nell'*Archivio giurid.*, XVIII, 203 e seg.

(2) Art. 190, legge 12 dicembre 1866.

Dalle quali disposizioni apparisce che non sempre gli usuari possono essere soggetti al pagamento della tassa, ad onta del principio assoluto dell'art. 112 della legge comunale.

552. Queste le norme del regime dei beni comunali nelle provincie napoletane.

Conchiudiamo però avvertendo che anche gli usi civici sui demani dei Comuni napoletani, sebbene derivino da un beneficio che accordano antiche leggi, debbono formare materia di regolamenti per contemperare e far coesistere in giusta proporzione il diritto di ciascuno degli usuari con quello degli altri. I modi ed i tempi dell'esercizio di tali usi dipendono tutti dalle circostanze e condizioni di località, che ciascun Consiglio può determinare, tenendo anche in conto le antiche consuetudini locali.

CAPO III.

Occupazione del suolo pubblico. — Il solarium. — Uso ed occupazione. — Concessioni. — Indole e natura della tassa — Criteri e limiti dell'imponibilità. — Sua applicazione.

553. *« Uso » ed « occupazione » del suolo pubblico.*
554. *La tassa sull'occupazione — Il* solarium.
555. *Differenza tra il* solarium *per l'occupazione dei beni pubblici, e il* corrispettivo *pel godimento dei beni comunali.*
556. *L'autorità amministrativa è la suprema moderatrice dell'occupazione dell'area pubblica — Legge comunale, legge sui lavori pubblici, e regolamento di polizia stradale.*
557. *Ciò che si disse del suolo, deve ritenersi pure in ordine al sottosuolo, e al soprasuolo.*
558. *I cittadini non hanno un* jus dominii *sul suolo pubblico.*
559. *Non hanno nemmeno un* jus servitutis.
560. Segue.
561. *Natura speciale del* jus civicum *che loro compete. Conseguenze.*
562. *Non si può quindi costringere l'Amministrazione ad avere un privato per contribuente alla tassa di occupazione del suolo pubblico.*
563. *Imprescrittibilità degli spazi ed aree pubbliche, e del diritto di subordinarne l'occupazione al pagamento di una tassa.*
564. *Può cessar solo col cessare della destinazione del luogo ad uso pubblico.*
565. *L'inalienabilità non impedisce le concessioni anche esclusive per un tempo determinato.*
566. *Speciali questioni in ordine alle concessioni per l'esercizio di tramways. — Occupazioni speciali delle strade.*
567. *Giurisprudenza.*
568. *Concessa l'occupazione per un dato tempo non può revocarsi se non per causa di pubblica utilità, ed è dovuto congruo indennizzo.*

569. *La tassa sull'occupazione del suolo pubblico data ai Comuni si estende ai soli beni del demanio comunale e non a quelli del demanio nazionale.*
570. *Così non si dà tassa per l'occupazione del lido del mare.*
571. *Si potrà estendere ai luoghi privati gravati di servitù pubblica? — Applicazione fatta dalla giurisprudenza nel caso di portici annessi a case private fiancheggianti una pubblica strada.*
572. Segue.
573. Segue.
574. *La tassa d'occupazione di suolo pubblico non è il correspettivo d'una locazione.*
575. *Agli effetti giuridici è una vera imposta.*
576. *Criteri nella distribuzione della tassa: l'estensione del sito occupato e l'importanza della posizione.*
577. *Necessità di un apposito regolamento e tariffa.*
578. *L'estensione del sito occupato, oltrechè colla misura materiale della superficie, si può stabilire con equipollenti: per esempio determinandolo dal numero dei cesti e simili, di dimensione date.*
579. *Mancando l'applicabilità del criterio di misurazione stabilito dal regolamento, deve subentrare e predominare quello stabilito dalla legge, ossia la misura della superficie.*
580. *La tassa colpisce le occupazioni aventi un certo carattere di permanenza, e non quelle momentanee — Giurisprudenza.*
581. *Sono soggetti a tassa i « veicoli da traffico » i cui conduttori nel passaggio vendono merce?*
582. *Non vi sono soggetti i venditori ambulanti.*
583. *Vi sono soggette le vetture da piazza*, omnibus, tramways, *ecc.*
584. *Non sono soggetti a tassa i battelli, le barche, ecc. situati nei fiumi, nei porti, ecc.*
585. *Nemmeno nei porti di classe inferiore, la cui spesa è a carico del Comune.*
586. *La tassa non colpisce le insegne.*
587. *Parimente non potrebbe colpire* l'affissione degli stampati.
588. *Non colpisce le imposte, le porte prospicienti* sopra *la strada.*
589. Quid juris *delle griglie poste* sul *suolo stradale?*
590. *I Comuni possono dare in appalto la tassa di occupazione del suolo pubblico.*
591. *Regole per l'appalto.*
592. *Le contravvenzioni al regolamento per la tassa in esame sono di ordine pubblico.*
593. *Trattandosi, agli effetti giudici, di vera tassa, le controversie civili al riguardo sono sottratte alla cognizione dei Pretori.*

553. L'uso degli spazi ed aree pubbliche è di tutti e non può essere in un modo assoluto vincolato, nè soggetto ad onere o tassa, essendo un diritto connaturato all'uomo e la destinazione connaturata alla cosa. Così non si potrebbe pur pensare d'impedire il passo al forestiero perchè la strada sia nazionale, o al

cittadino d' altra provincia, o d'altro Comune, perchè la strada sia provinciale o comunale. *Uti enim via publica nemo recte prohibetur*. Se la strada nazionale si dice di pertinenza della nazione, come la strada provinciale della provincia, e la comunale del Comune, si dice in relazione al potere di regolarne e di difenderne l'uso universale e niente più.

Ma se l' uso è di tutti, l'occupare gli spazi pubblici in modo esclusivo e con certa permanenza non è di alcuno: e se per favorire interessi privati può occorrere talvolta che si effettui tale occupazione, fu però la stessa subordinata ad una tassa, quasi compenso a cosiffatto godimento straordinario e *præter fundi naturam*.

554. Anche della tassa per l'occupazione del suolo pubblico si hanno traccie presso gli antichi: e parrebbe corrispondere al *solarium*, di cui parla Ulpiano: « *Si tamen obstet id aedificium publico usui, is qui operibus publicis procurat, debebit id deponere: aut si non obstet, solarium ei imponere. Vectigal enim hoc appellatur, solarium, ex eo quod pro solo pendatur*.

Il Mantellini insegna che il *solarium* è precisamente « la tassa dell'art. 118 della legge comunale, sull'occupazione degli spazi pubblici, affitto di banchi in fiere e mercati, e che niente ha di comune con la *tabella* per le tasse di registro, annessa alla legge del 17 maggio 1866 sulla istituzione e il cambiamento in modo permanente delle fiere e dei mercati, o con la tassa ivi graduata sulla popolazione del Comune che istituisce la fiera o la cambia. Il solario è come il provento degli alberi piantati lungo la via: *praeter fundi naturam* » (1).

555. Già fu notata la differenza gravissima tra i « beni comunali » e quelli del vero « demanio comunale ». Analoga differenza esiste pure tra il corrispettivo, che si paga pel godimento dei primi, e la tassa per l'occupazione dei secondi.

Il diritto all' uso dei beni comunali viene dalla legge, solo che sia constatata la qualità di abitante di un dato Comune. Non è dunque d'uopo di titolo, nel senso giuridico della parola: il titolo lo dà l'art. 112 per le qualità di comunista.

Ma ciò non è per l'occupazione degli spazi pubblici, la quale, appunto perchè ha luogo *praeter fundi naturam*, non può aver luogo senza una concessione dell'autorità competente, e previo,

---

(1) § 17, della Legge 2, ff. *Ne quid in loco publico;* vedasi anche § 1, della Legge 5, ff. *De operib. pub.;* in Leg. 1, Cod. *De diversis præd. urban. et rustic.;* in Leg. 52 del Cod. Theodos al medesimo titolo: *De operibus publicis;* il solario di cui trattano *Burmann e Gothofredo;* e che si spendeva pure a significare la prestazione corrisposta dal superficiario, come in Leg. 17, ff. *De pign. act.* e 15, ff. *Qui potiores in pignor. habeantur*.

ove occorra, il pagamento della tassa. — La legge non dà ai singoli il diritto di occupare i luoghi pubblici, anzi ne li esclude: e sono noti i numerosi interdetti proibitorii, con cui la romana sapienza reprimeva l'invasione dei privati: *de mortuo inferendo* (1); *de sepulchro aedificando* (2): *ne quid in loco sacro fiat* (3); *de loco publico fruendo* (4); *de via publica et itinere publico reficiendo* (5); *ne quis via publica itinere publico ire, agere prohibeatur* (6); *ne quid in flumine publico fiat, quo pejus navigetur* (7), ecc.

Gli spazi e le aree pubbliche, sono tali di loro natura, perchè d'*uso* naturale di tutti, ma non si possono *occupare* in pregiudizio di detto uso. Anzi, l'occupazione contraddicente a questo uso, non può aver titolo che la sorregga, sia espresso in rescritto sovrano, o lo si voglia desumere dalla vetustà (*quae est titulus et lex*). Senza titolo non si dà occupazione legittima, nemmeno provvisoria; ma nemmeno quando è appoggiata a titolo, l'occupazione può mutarsi in alienazione.

« Ingombri, come per bodole, per pioli, ecc., dice il Mantellini, riassumendo egregiamente questa materia, sono *tolleranze* che durano finchè l'autorità le sopporta. Cavi *del* o *nel* luogo pubblico, come quelli di Firenze, Barletta, Rimini, Cesena, se preesistenti alla pubblicazione del luogo, o se difesi dall'immemorabile; occupazioni per occasione di fiere e mercati, come Barletta per la festa del Santo, dettero e dànno argomento di liti. E si litiga pur del solario, di questo profitto che si ricava dalla cosa pubblica, *praeter fundi naturam*. Ma la teorica riassumesi, a dire dello stesso scrittore, nella necessità di titolo espresso, e nella innocuità e revocabilità della concessione; la quale se cessa, trae seco la cessazione del solario, e, quanto al prezzo per avventura pagatone a principio, la *condictio sine causa*, dove ne ricorrano i termini » (8).

556. Secondo le disposizioni delle vigenti leggi, è nella esclusiva attribuzione dell' autorità amministrativa comunale, sotto la dipendenza dell'autorità superiore, il determinare se e come i singoli possano usare e godere del suolo e sottosuolo degli spazi pubblici.

L'art. 432 dichiara pubblico l' uso dei beni del demanio, ma

---

(1) Leg. 11 pr., ff. *hoc. tit.*
(2) Leg. 11 § 5, ff. *eod.*
(3) Leg. 1 pr., ff. *hoc tit.*
(4) Leg. 1 pr., ff. *hoc tit.*
(5) Leg. 1 pr., ff. *hoc tit.*
(6) Leg. 2, § 5, ff. *ne quid in loco publ.*
(7) Leg. 1, § 17, ff. *de flum.*
(8) Mantellini, op. cit., p. 342.

quest'uso pubblico, che a tutti compete, *uti universi*, la legge non ha lasciato in balìa dei singoli, e l'art. 432 stesso del Codice civile soggiunge che la *destinazione, il modo e le condizioni dell'uso pubblico sono determinati da leggi speciali*. E queste sono le leggi amministrative, particolarmente la legge comunale del 20 marzo 1865 e la legge sui lavori pubblici, all. F.

La legge comunale (1) attribuisce ai Consigli comunali, sotto la dipendenza della Deputazione provinciale, di determinare il modo e le condizioni dell'uso pubblico dei beni pubblici, avendo investiti i Consigli comunali dell'autorità di fare i regolamenti sul modo di usare dei beni comunali, nonchè i regolamenti di edilità e polizia locale.

Tra i beni pubblici, i più importanti sono certamente le strade, destinate per essenza al pubblico uso e a rendere facili le comunicazioni.

Ulpiano, nella Leg. 2, *Ne quid in loco publico vel itinere fiat*, distingue le strade in pubbliche, private e vicinali. Pubbliche sono le strade, che i Greci chiamavano regie e i Romani pretorie o consolari, con le vie, che dalle consolari conducono alle ville, *vel in alias colonias;* e sono private le agrarie, le strade di stadio, le vie fra i campi. Vicinali sono le vie dei vichi o che vi portano; essendo anche queste vie, pubbliche, quando non siano state costituite dai privati sul loro terreno. *Has quoque publicas esse quidam dicunt; quod ita verum est, si non ex collatione privatorum hoc iter constitutum est*. L'opera del mantenimento non basterebbe a rendere privata la via vicinale: *refectio enim idcirco de communi fit, quia usum, utilitatemque communem habet*.

La materia concernente l'amministrazione di questo importante servizio è contenuta nella citata legge del 1865 sui lavori pubblici, una delle più importanti leggi organiche e che si riassume quasi nel regolamento dei due grandi veicoli di civiltà: acque e strade. La nostra legge distingue le strade in quattro categorie: nazionali e provinciali (che, in certo modo, rappresentano le antiche vie consolari), e comunali e vicinali (di cui le prime sono qualche cosa di più delle antiche *vicinali*, e le seconde qualche cosa di meno): tutte poi sono pubbliche, costituendo così gran parte del demanio nazionale e dei demani comunali.

Orbene, la stessa legge, dopo avere attribuito alle Giunte municipali ed ai Consigli comunali il determinare quali strade debbano classificarsi tra le comunali, quali debbano sopprimersi (2), dispone

(1) Art. 87, n. 6, e art. 138.
(2) Art. 17 e 18, legge 20 marzo 1865, all. F.

che nessuno possa, senza licenza o mandato dell'amministrazione, fare opere o depositi, anche temporanei, sulle strade, nè alterarne la forma od invaderne il suolo (1), e quando le opere fatte dai privati nelle strade alterino lo stato delle cose, l'art. 378 autorizza persino il sindaco a far eseguire immediatamente d'ufficio i lavori per il ripristino (2).

E poichè le strade comunali, finchè non sieno soppresse nel modo prescritto dagli art. 17 e 18 della legge sui lavori pubblici, e finchè sono destinate all'uso pubblico, appartengono al demanio pubblico municipale, e sono inalienabili (3), così il regolamento di polizia stradale, approvato con R. Decreto 27 aprile 1881, ha imposto norme e limiti alla stessa autorità, a cui la legge ha attribuito la facoltà di permettere l'occupazione, sia del suolo, che del sottosuolo stradale.

Infatti, il sindaco può solo permettere delle occupazioni *temporanee* del suolo delle strade per esercizio del commercio od altro uso a comodo pubblico, ed a termini dei regolamenti di polizia locale (4). Trattandosi poi di opere, che alterino la forma ed invadano il suolo stradale, il citato regolamento dispone che l'amministrazione, nell'accordare la licenza, può, secondo i casi, stabilire il prezzo dell'occupazione o dell'uso concesso, o l'annuo canone, ed inoltre dichiara che s'intendono in tutti i casi accordate le licenze colla facoltà all'amministrazione competente di revocarle o modificarle, o imporvi altre condizioni (5).

557. È principio di diritto civile che chi ha la proprietà del suolo ha pure quella dello spazio sovrastante e di tutto ciò che si trova sopra e sotto la superficie (6). E tal regola deve pur avere applicazione in ordine ai beni del demanio pubblico.

Per quanto riguarda le occupazioni del pubblico sottosuolo delle strade nell'interesse dei singoli, i regolamenti contemplano tassativamente due categorie più importanti.

La prima è quella relativa alla condotta dell'acqua. Il Codice civile, dopo di aver sanzionato, a favore della condotta delle acque per le necessità della vita o per usi agrari ed industriali, una servitù di pubblica utilità sulle proprietà private (7), dispone che dovendosi per la condotta delle acque, « attraversare strade pub-

(1) Art. 55 e 80, ivi.
(2) Art. 102, n. 6, legge 20 marzo 1865, all. A.
(3) Art. 430 Cod. civ.
(4) Art. 8 e seg., reg. Decreto 27 aprile 1881.
(5) Art. 12, ivi.
(6) Art. 440 Cod. civ.
(7) Art. 598, ivi.

bliche, si osserveranno le leggi ed i regolamenti speciali sulle strade ed acque » (1).

Ma la legge sui lavori pubblici non conferisce ai singoli un diritto di servitù coattiva d'acquedotto sulle strade comunali, anzi in sostanza subordina ad una concessione il diritto di chi avesse od acquistasse la ragione di attraversare la strada con corsi di acqua (2); e in coerenza, il regolamento del 27 aprile 1881 dispone che le concessioni per attraversare le strade comunali con corsi d'acqua sono di competenza del Consiglio comunale, salva l'approvazione della Deputazione provinciale (3); e con facoltà di stabilire un prezzo od un annuo canone in corrispettivo della concessione, e di revocarla o modificarla, occorrendo (4).

La seconda categoria di occupazioni riguarda i canali coperti che debbano dalle case di abitazione condurre sotto il suolo stradale le acque impure e gli scoli delle latrine sino a qualche pubblica cloaca o scaricatoio lungi dall'abitato, in senso di quanto sia prescritto nell'interesse della pubblica salute. Questi canali debbono essere formati secondo le determinazioni e le prescrizioni dei regolamenti di polizia urbana deliberati dai Consigli comunali, ed approvati dalla Deputazione provinciale (5).

558. I cittadini non hanno un *jus dominii* sul suolo pubblico: e sostenere il contrario sarebbe disconoscere le dottrine giuridiche antiche e moderne intorno alle cose pubbliche, delle quali già dicevano i giureconsulti romani; « loca publica ubique privatorum « usibus deserviunt jure scilicet civitatis non quasi propria, cu« jusque » (6).

Il regime delle pubbliche strade in tutti i tempi e sotto tutte le legislazioni fu esclusivamente lasciato nelle attribuzioni dell'autorità amministrativa. « Ædiles studeant ut quae secundum civitates « sunt viae adaequentur, et effluxiones non noceant domibus, et « pontes fiant ubicumque oportet..... Curent autem aediles ut nullus « effodiat vias neque subruat, neque construat in viis aliquid » (7).

Se un contrario principio dovesse prevalere, non vi sarebbe più garanzia dell'uso comune.

E allora le cose pubbliche, come nota l'Ageno (8), sarebbero in

(1) Art. 608, ivi.
(2) Art. 32, 39, legge 20 marzo 1865, all. F.
(3) Art. 9, R. Decreto 27 aprile 1881.
(4) Art. 12, R. Decreto 27 aprile 1881.
(5) Art. 67, Reg. 8 giugno 1865.
(6) Leg. 2, § 2, Dig. XLIII, 8.
(7) L. 1, § 2, ff. *De via publica.*
(8) Avv. Emanuele Ageno, *Dell'occupazione del suolo e del sottosuolo nelle strade comunali* La *Legge*, ann. 1875, II, p. 127).

balìa delle esigenze dei singoli, delle quali spesso ne sarebbe impossibile il disfacimento, nonostante il riconosciuto diritto, dirimpetto alla stessa impossibilità materiale di occupare il posto

---

Ecco come l'autore, che gioverà l'avere qui largamente citato, combatte l'opinione degli avversari:

« Si dice: Le strade o piazze appartengono ai beni destinati all'uso pubblico. I beni d'uso pubblico appartengono a tutti, non ostante sieno incapaci d'una appropriazione individuale *nullius in bonis esse creduntur*. Onde la doppia conseguenza: l'una che il Municipio, quale persona giuridica, nemmeno ha sulle piazze o strade un suo diritto di proprietà, non la *facultas disponendi*, soltanto un diritto di vigilanza, facoltà diretta in molti sensi e per molte guise a regolare il pubblico uso, a provvedere che si mantenga inalterato a pro di tutti i singoli cittadini compatibilmente con l'uso pubblico; l'altra conseguenza è che se tutti i cittadini *uti singuli*, hanno diritto al godimento delle cose d'uso pubblico, ne avviene che dal diritto nell'autorità comunale di regolare quest'uso non sorge quello di impedire ai cittadini che sul suolo stradale vi transitino liberamente, aprano porte e finestre nelle latistanti case e per la condotta delle acque, delle feccie, del gas luce, usino anche del sottosuolo, che non è proprietà privata del Comune, ma proprietà pubblica con destinazione all'uso generale.

« A chi insegna che le strade e le piazze d'un Comune sono proprietà di tutti e di nessuno, che questa proprietà neanco risiede nel Municipio rappresentante dell'ente collettivo, noi rispondiamo coll'art. 22 della legge sui lavori pubblici il quale dichiara che è *proprietà dei Comuni il suolo delle strade comunali*, con l'art. 440 Cod. civ. il quale dispone: che chi ha la *proprietà del suolo ha pure quella dello spazio sovrastante, di tutto ciò che si trova sopra e sotto la superficie*. A chi insegna che nel Municipio come rappresentante dell'ente collettivo non risiede la *facultas disponendi* delle strade o piazze pubbliche, noi rispondiamo con gli art. 17 e 18 della succitata legge, i quali sanciscono che sta alle Giunte, ai Consigli comunali il provvedere, sia alla conservazione che alla soppressione delle strade comunali e che male si disconosce la *facultas disponendi* in colui che per legge ha la potenza di fare e disfare le cose di cui non si vuole possa disporre nemmeno a seconda delle sue convenienze.

« A chi insegna avere tutti i cittadini diritto di godere *uti singuli* delle proprietà pubbliche, spettare all'autorità giudiziaria di mantenere inviolato questo diritto dirimpetto anche al Municipio rappresentante l'universalità dei cittadini, noi rispondiamo che finora si è imparato godere i cittadini *uti universi* dei beni d'uso pubblico, competere loro azione giuridica bensì contro i singoli che impediscono l'uso di tutti, ma non contro l'ente collettivo rappresentante l'universalità, ed investito del potere di regolare quest'uso nell'interesse di tutti, perchè sarebbe assurdo potere agire contro tutti i singoli, il cui diritto è confuso ed indivisibile da quello degli altri.

« A chi insegna che il Municipio come rappresentante dell'ente collettivo non possa impedire ai singoli di occupare il sottosuolo stradale, come non può impedire che dalle strade si formino accessi ai fabbricati laterali, e che i singoli cittadini sul suolo stradale abbiano libero transito, noi rispondiamo che non regge l'argomento d'analogia perchè gli art. 55, 80 della citata legge non impongono all'amministrazione comunale l'obbligo di permettere ai singoli le opere che alterino la forma ed invadano il suolo delle strade, rispondiamo con l'art. 57 della stessa legge e con gli art. 5 ed 8 del regolamento di polizia stradale, i quali, senza licenza dell'autorità comunale nemmeno permettono si stabiliscano accessi dalle strade comunali ai fabbricati laterali, rispondiamo con l'art. 87 della legge comunale e con l'art. 67 del regolamento per l'esecuzione di detta legge, i quali ai Consigli comunali conferiscono il diritto di regolare il transito nelle strade pubbliche, di vietare anche permanentemente in certe vie il passaggio dei cani e degli animali ».

già da altri in totalità occupato, nè potrebbe arrestarsi dal dichiarare il diritto di occupazione a favore del primo venuto.

559. E nemmeno può dirsi che i privati, se non hanno un *jus dominii* sul suolo pubblico abbiano un diritto di servitù attiva sul pubblico suolo stesso.

Questo concetto d'una servitù del privato sulla strada pubblica, contrario al concetto e al fine di questa, non meno che a quello stesso della servitù, è appoggiato all' autorità di gravi scrittori e di una sentenza della Corte di Cassazione di Napoli (1).

Ma basterebbe a confutare questa teoria l'autorità classica di Ulpiano (2), in quella celebratissima sua definizione dei diritti civici già citata, ove il giureconsulto con le parole *non quasi propria cujusque*, ha escluso ogni diritto patrimoniale privato, sia di vera proprietà, sia di servitù, non essendo questa che una specie o frazione di quella; e colle altre precedenti « *et tam publicis* « *utilitatibus quam privatorum per hoc prospicitur* », ha impedito anche qualsiasi distinzione fra uso ed uso. E giustamente si schierano contrari ad una tale teoria il trattatista della materia Proudhon, *Du domaine publ.*, il Cenni, *Studi di diritto pubblico*, il Dalloz. — Questi esclama: « Una servitù è uno smembramento della proprietà. Or, come una porzione del demanio pubblico non suscettibile di proprietà privata, potrebbe essere l'oggetto d'uno sembramento? (*Rèpert.*, voc. *Voirie par terre*, 121). E sarebbe assurdo che la legge da un lato dichiarasse per loro natura inalienabili le strade pubbliche che sono nel pubblico demanio (art. 430, Cod. civ.), e poi le riconoscesse aggravate di servitù legale in favore dei privati. Le servitù sono frazioni d' una proprietà assegnate a vantaggio di un' altra proprietà: se per loro natura i beni del demanio pubblico sono inalienabili non possono essere gravati del peso di una servitù che costituisce un' alienazione parziale del fondo gravato.

Sul proposito, conchiude il prof. Meucci, dicendo che la teoria della servitù condurrebbe all'immobilità del suolo pubblico, alle pretese inesauribili dei proprietari per ogni, non solo deteriora-

---

(1) Cass. Napoli 18 giugno 1872 (*La Legge*, XII, p. 1137).
Sull'importante questione vedansi inoltre: Gabba, *Diritto dei proprietari fronteggianti le vie, le piazze, al risarcimento del danno subìto per effetto di mutamenti operati nelle medesime* (*Annali di Giur. Ital.*, V, parte III, pag. 15). Cass. Torino, 20 marzo 1868, (*Bettini*, XX, I, 286). Cort. App. Venezia, 31 luglio 1867 (*Riv. Amm.*, XIX, 37). Tribunale di Trani, 22 marzo 1870 (*La Legge*, X, II, 295). Cass. Napoli, 22 luglio 1871 (*La Legge*, XI, I, 240). Il tribunale di Bari, 15 aprile 1872 (*La Legge*, XII, II, 240). La Corte di Genova, causa Comune di Genova e Gatti-Moscardini, 29 luglio 1853.

(2) L. 2, Dig. § 2, XLIII, 8.

mento di accessi, ma diminuzione di comodità, pure di un marciapiede innanzi alle porte, di un braccio di fogna un po' prolungato: come se ne ebbero gli esempi per le vie e per le fogne nella stessa città di Roma, per quanto gli attori ne avessero la peggio innanzi al Tribunale e alla Corte (1).

560. Appunto poichè, come deriva dalle cose fin qui premesse, l'uso del suolo pubblico, finchè tale si conserva, non dà vita ad alcuna servitù attiva, fu deciso derivarne che non sia impedito che un Municipio ne disponga nelle forme dalla legge volute, sia a proprio vantaggio, sia per alienazione.

E ad illustrazione di questo corollario, crediamo utile riprodurre alcune gravi considerazioni svolte dalla Suprema Corte di Torino, evidentemente assai rigorosa e severa contro le domande dei proprietari frontisti.

« Tenuto conto degli argomenti svolti sulla materia, essi si compendiano in questo concetto: la mia casa aveva vista e prospetto e comodo accesso da una piazza pubblica; il Municipio doveva rispettare quei diritti; non poteva dunque disporre della piazza a mio pregiudizio, doveva lasciarla qual era, o quanto meno mantenere tra le nuove costruzioni e la mia casa, una distanza data.

« Ma queste pretese non hanno il favore della legge; se il Municipio usando del diritto di dominio nei modi dalla legge voluti, cedette tutta la piazza; se per la cessione, tutta la piazza divenne proprietà di un privato, il frontista non poteva e non può invocare i principii regolatori dell'uso e del servizio del suolo pubblico, ogni sua ragione si limita ad impedire che il proprietario non fabbrichi oltre la distanza dalla legge prescritta, a volere che la sua costruzione sia lontana tre metri dalla sua casa; osservata questa distanza, la costruzione è libera se non si dà prova d'una servitù convenzionale.

« L'uso del suolo pubblico, finchè tale si conserva, non dà vita ad alcuna servitù attiva, e non è impedito che il Municipio ne disponga nelle forme dalla legge volute, sia a proprio vantaggio, sia per alienazione; quindi, fatta quest'alienazione, il proprietario privato può, come potrebbe il Municipio, fabbricare a volontà, purchè osservi le distanze dalla legge prescritte.

« E a nulla giova l'opporre come, così dicendo, si faccia pregiudizio al vicino, e si diminuiscano i comodi di cui godeva prima, perchè l'antichità d'una costruzione non è titolo per impedire al

---

(1) Prof. Lorenzo Meucci, *Sul diritto dei raccordi in caso di mutazione nei livelli stradali* (*Riv. Amm.*, ann. 1884, p. 97).

nuovo costruttore l' esercizio del suo diritto di proprietà entro il limite dalla legge permesso » (1).

561. Nè diritto di proprietà, nè diritto di servitù compete ai privati sul suolo pubblico, ma quello che Ulpiano chiamò *jus civitatis;* si può avere un interesse ad un uso determinato, ma non si ha un vero diritto patrimoniale.

Non è per effetto di un diritto, ma piuttosto di un obbligo imposto nell'interesse della polizia locale e della salute pubblica, che ogni edifizio deve avere i suoi canali coperti fino a qualche pubblica cloaca, onde scaricarvi le feccie delle latrine.

Se fosse un diritto dei singoli, questo modo di provvedere ad un interesse di polizia e igiene pubblica sarebbe immutabile. Invece nulla impedisce che nell'interesse della polizia locale, o per altro pubblico interesse, questo sistema sia cambiato, sia prescritta la formazione dei pozzi neri inodori sotto le latrine a vece dei condotti di scarico nelle cloache pubbliche. Quando un regolamento approvato dalla competente autorità prescrivesse siffatte varianti, cessando nei singoli proprietari l'obbligo di condurre le feccie alle pubbliche cloache, cesserebbe in pari tempo l' uso del sottosuolo stradale per questo scopo.

Non è per effetto di un vero e proprio diritto patrimoniale che il cittadino può aprire finestre nella strada pubblica, versare lo stillicidio, ecc. (2), ma è l' interesse stesso della città che così vuole per rendere più adorne le vie, per impedire un cattivo deflusso delle acque, per l' euritmia delle costruzioni, e va dicendo. Tanto è vero che nulla impedirebbe al Comune di vietare in certi punti l' apertura delle finestre, o di dare disposizioni analoghe, quando ciò suggerisse l'interesse generale.

È vero che, a ragion d'esempio, la questione così detta *de' riaccordi* e dei danni per mutati livelli stradali, una delle più gravi

---

(1) Cass. Torino, 20 marzo 1868. Stara P. P. — Gervasoni Rel. *Giurisp. T.*, V, 333 e seg.

Sul proposito giova ancora notare come fu deciso, che, se un pubblico piazzale, serviente in conseguenza a tutti gli usi pubblici, e così al passaggio dei carri e delle vetture, sia soggetto alla servitù del giuoco del pallone, cui fu da tempo antico destinato, — potrebbe per avventura il Comune limitare il sito del passaggio per minor danno del giuoco, ma non può pretendere di escluderlo in modo assoluto in alcun tempo, e così neppure durante il giuoco stesso: però se alcuno praticasse il passaggio a manifesta intenzione di sturbarlo, i tribunali che non devono appoggiare atti emulativi, vi potrebbero riparare. Così decideva la Corte d'Appello di Casale, in causa Spinola contro Comune di Ovada: la Corte di Cassazione, in data 15 luglio 1856, rigettò il ricorso del Comune di Ovada, ma lo rigettò per pure considerazioni di fatto, non toccanti il punto deciso in appello.

Si consulti Dalloz, *Rép.*, voc. *Servitude*, n. 72, e voc. *Proprieté*, n. 151.

(2) Art. 587, 588, 591 Cod. civ.

che si agitino nella moderna giurisprudenza, suscitata in tutte le grandi città nostrane e forestiere dove ebbero luogo novità edilizie e rimaneggiamenti di strade, e che ha avuto tutte le soluzioni dalla giurisprudenza, tutte le ipotesi dalla dottrina, tutte le applicazioni dei più alti principî giuridici, fu risoluta nel senso che la proprietà che il Comune ha delle strade non lo esime dall'obbligo di risarcire i proprietari fronteggianti dei danni che i costoro edifizi abbiano subìto in conseguenza di opere eseguite dai Comuni nel suolo stradale (1).

Si ammetta che l'autorità non possa, senza indennizzare, abbassare la strada di livello da lasciare per aria la casa, dice il Mantellini (2); *si tamen tam alte fodiam in meo ut paries tuus stare non possit, damni infecti stipulatio committetur;* ma nessuno pensò mai a domandare contro il Comune la rimessione delle cose in pristino: il che vuol dire che non è un diritto patrimoniale comune, nè di proprietà, nè di servitù che assiste in tal caso i privati, ma predomina sempre la natura speciale di questo diritto che chiamammo civico (3).

E questo diritto *civico* come non darebbe *azione giuridica* al cittadino cui fosse tolto il passar per la via, neppure somministra questa azione al proprietario dell'edifizio latistante alla strada a cui fosse tolta o resa malagevole l'uscita o la vista, all'effetto di ottenere nello stato primiero restituite le cose; soltanto compete a questo proprietario azione per conseguire un'indennità. E la fonte di questa azione giuridica non è tanto il *jus civitatis*, quanto il *quasi-contratto*. L'amministrazione pubblica che ha invitato o permesso di edificare lunghesso le vie, contravviene al quasi contratto quando sopprime o altera lo stato della strada, per guisa che gli edifizi più o meno sono privati delle porte e finestre, o dell'uso di quella strada, senza la quale il privato non avrebbe costrutto l'edifizio (4).

562. « Nemini licet in via publica monumentum extruere.

---

(1) *Lo Stato e il Codice civile*, p. 63.

(2) Corte App. Bologna, 27 luglio 1883 (*Riv. Amm*, ann. 1884, p. 43). Ved. anche Corte App. Roma, 29 luglio 1880; Corte App. Catania, 17 ottobre 1881 (*Riv. Amm.*, ann. 1881, pag. 32 e 881); Perugia 12 giugno 1882 (*Riv. Amm.*, ann. 1882, p. 818).

(3) Questo speciale *jus civicum* può essere fondamento in certi casi di speciali azioni giudiziarie. — Così fu deciso che qualunque privato utente di una via pubblica, ha azione propria per chiedere ed ottenere, anche senza l'intervento o il contraddittorio della pubblica autorità, la rimozione degli ostacoli da altri opposti al libero transito.

Cass. Torino, 24 maggio 1876; De Ferrari P. P. — Agnelli, Rel. (*Giurisp. T.*, XIII, 574 e seg.

(4) Ved. *La Legge*, ann. 1869, II, pag. 359; e *La Legge*, ann. 1870, II, pag. 316.

« In loco publico praetor prohibet aedificare et interdictum pro-« ponit » (1): questa era ed è, e rimane la regola. La regola, cioè, ammette l'uso, inibisce l'occupazione *praeter naturam* del luogo pubblico; salvo ordini speciali dell'autorità amministrativa per limitare l'uso nel primo caso, o per concedere l'occupazione nel secondo, coll'imposizione del solario per l'occupazione che sia compatibile col pubblico uso.

Delle concessioni però è pienamente arbitra l'amministrazione, e il solario ha così questo carattere specialissimo, che, cioè non può rendersi contribuente chi vuole, ma solo chi è ammesso. La occupazione del suolo e del sottosuolo delle strade comunali, dipende dalla licenza o concessione dell'amministrazione comunale, salvo il ricorso all'autorità amministrativa.

L'autorità giudiziaria non può conoscere dei motivi che determinano la concessione o il diniego dato dall'amministrazione comunale sulle domande di occupazione del suolo e del sottosuolo delle strade comunali.

La questione si presentò alla decisione dei Tribunali in una celebre causa, quella della Società Cooperativa dei Consumatori genovesi del gaz contro l'*Union des gaz* di Genova, concessionaria della privativa del gaz luce.

La Società dei Consumatori nell'intento di mitigare colla concorrenza i prezzi del gaz luce, si era proposta di costituire essa stessa un gazometro, e presentava quindi un ricorso al Comune di Genova, col quale chiedeva che la Giunta volesse « autorizzare le opere per canalizzazione e apposizione di tubi conduttori del gaz sotto il suolo stradale, per quelle zone o per quel percorso e direzione che si riservava di far conoscere mediante la presentazione dei tipi già ordinati, e con quelle cautele e norme che la Giunta municipale o il Consiglio comunale fossero stati per prescrivere nel pubblico interesse ».

Avendo la Giunta respinta la proposta istanza, la Società si faceva ad azionare nanti il tribunale civile di Genova il Municipio, domandando fosse dichiarato « competere all'Associazione mutua cooperativa dei consumatori del gaz costituita in Genova, il diritto di condurre mediante tubi, il gaz del gazometro da stabilirsi ai rispettivi loro fondi, e quello correlativo di attraversare coi tubi medesimi il sottosuolo stradale della città, sotto l'osservanza delle discipline da stabilirsi in conformità degli usi e delle consuetudini relative.

Il Tribunale (2), accoglieva la domanda fatta dalla Società, nei

(1) § 17, Leg. 2, *ne quid in loco publ.*

(2) Sent. Trib. civ. di Genova, 28 dicembre 1872, causa Consumatori del gaz c. *Union des gaz.*

termini da essa formolati. Ma ne appellava il Municipio di Genova alla Corte genovese e chiedeva fosse annullato quel giudicato per ragione d'incompetenza e difetto di giurisdizione ed, in ogni caso, per irricevibilità della domanda della Società. Intanto, il prefetto di Genova, venuto in cognizione di quella causa, richiedeva alla Corte d'Appello, per mezzo del procuratore generale, che si dichiarasse incompetente, ma la Corte si pronunziò in senso opposto.

Allora il prefetto eccitava il conflitto di attribuzione, e così, a termini della legge allora vigente, il Consiglio di Stato veniva chiamato a pronunciare definitivamente se l'autorità giudiziaria, ovvero l'amministrativa soltanto, dovessero provvedere sulla domanda.

Ed ecco il responso che venne dato:

Il Consiglio considerò (1):

« Che, a termini dell'art. 1 della legge 20 marzo 1859, vi è conflitto quando l'autorità giudiziaria si occupa di questioni riservate alle determinazioni dell'autorità amministrativa;

« Che la domanda della Società ligure e la sentenza del Tribunale, che vi fece diritto, riguardano l'occupazione stabile, che si pretende fare del suolo e sottosuolo delle strade di Genova, e la negativa della Giunta a permetterla;

« Che il Codice civile, nell'art. 432, fatta la distinzione dei beni comunali in beni d'uso pubblico ed in beni patrimoniali, dispone « *la destinazione, il modo e le condizioni dell'uso pubblico sono determinati da leggi speciali* ». E nell'art. 601 (che è il principale fondamento della pretesa della Società ligure) dispone similmente: « *dovendosi, per la condotta delle acque, attraversare strade pubbliche, ovvero fiumi e torrenti, si osserveranno le leggi ed i regolamenti speciali sulle strade od acque* ».

« Che, per la legge sui lavori pubblici (art. 55,80), nessuno può, senza mandato o licenza dell'amministrazione comunale, fare opere o depositi, anche temporanei, sulle strade, nè alterarne la forma od invaderne il suolo;

« Che per l'art. 10 del regolamento di polizia stradale, approvato con R. Decreto 15 novembre 1868, n. 4697, le concessioni per attraversare le strade comunali con corsi d'acqua sono di competenza dei Consigli comunali, salva l'approvazione della Deputazione provinciale; e l'art. 13 dello stesso regolamento, n. 2, soggiunge: nelle licenze e nelle concessioni saranno stabilite le condizioni e le norme, alle quali saranno assoggettate, tenendo anche conto dei regolamenti di polizia municipale; come altresì, secondo i casi, sarà stabilito il prezzo dell'occupazione e dell'uso concesso e l'annuo canone; e s'intendono, in tutti i casi, accordate coll

(1) Cons. di Stato, 3 marzo 1874 (*La Legge*, ann. 1875, p. 93).

facoltà all'amministrazione di revocarle, o modificarle, o imporvi altre condizioni;

« Che simile divieto di collocare i tubi per la condotta delle acque sul suolo o sottosuolo delle strade, senza licenza dell'autorità municipale, cui si dà piena facoltà di proibire qualsiasi nuova condotta d'acqua, è sancito nel regolamento per la condotta delle acque in Genova, approvato il 10 giugno 1845;

« Che da tutte queste disposizioni emerge come l'occupazione del suolo e del sottosuolo delle strade comunali dipende dalla licenza o concessione dell'amministrazione comunale, salvo il ricorso alla autorità amministrativa superiore. E ciò per la ragione, comunemente riconosciuta dagli scrittori e dalla giurisprudenza, che queste occupazioni stabili non sono proprie e congrue all'uso pubblico di tutti i cittadini, cui la strada è destinata; che anzi lo escludono a vantaggio particolare di chi le ottiene, ond'è che spetta esclusivamente all'amministrazione, rappresentante la universalità, il concederle, se lo si può, nell'interesse generale, alla sua tutela e direzione affidato;

« Che, non potendosi occupare stabilmente il suolo e sottosuolo delle strade senza licenza o concessione dell'amministrazione comunale, il suo diniego e le ragioni che lo determinarono, non possono essere sottoposte al sindacato dell'autorità giudiziaria, perchè non vi può essere lesione di un diritto civile, quando si nega il permesso di far ciò, che per espressa disposizione delle leggi stesse, invocate dalla Società attrice, dipende dalla concessione dell'amministrazione medesima e da una pura e semplice apprezzazione discrezionale d'interessi collettivi;

« Per questi motivi dichiara la competenza dell'autorità amministrativa a provvedere sulla domanda della Società ligure, che ha dato luogo al presente conflitto ».

563. Le strade e piazze pubbliche, destinate all'uso pubblico, sono inalienabili, e un cittadino privato non può acquistarvi diritti senza titolo e in opposizione alla loro destinazione all'uso pubblico (1), come già fu accennato.

È principio accolto anche dalla legislazione francese, ritenuto applicabile ed applicato nel caso concreto, che le strade e piazze pubbliche, destinate all'uso pubblico, rimangono poste fuori di commercio, sono inalienabili ed imprescrittibili, ed il privato cittadino

---

(1) Cass. Firenze, 24 novembre 1881, Comune di Fratta contro Bolzoni De Zaccaria (*Riv. Amm.*, ann. 1882, pag. 38).

Conformi: Cass. Torino, 26 luglio 1872 (*Riv. Amm.*, ann. 1872, p. 656). Cass. Napoli 1° settembre 1876 (*Riv. Amm.*, ann. 1877, pag. 24). Cass. Torino, 27 febbraio 1878 (*Riv. Amm.*, ann. 1878, pag. 380). Contra: App. Torino, 15 novembre 1873 (*Riv. Amm.*, ann. 1874, pag. 814); ma venne cassata appunto coll'ultima delle soprariferite decisioni.

non può pretendere di acquistare diritto sulle medesime che in virtù di un titolo. Onde fu deciso che per quanto avesse potuto durare e durasse l'esercizio dell'uso di preparare banchi e noleggiare attrezzi, disposti a servizio del mercato sopra un' area pubblica, come un *piazzaletto*, da ciò non poteva dedursi un diritto invocabile contro le ragioni della pubblica amministrazione, dalla quale gli atti di possesso del privato cittadino sulla cosa pubblica possono essere tollerati, senza mai perdere il diritto d' impedirli e farli cessare.

564. E fu pure deciso (1) che nemmeno la immemorabile può valere a prescrivere diritti di proprietà sulle strade. È assoluta verso ogni prescrizione e senza riguardo alcuno a pretesi diritti fondati su legislazioni anteriori, la imprescrittibilità della strada, come è assoluto l'art. 2113 del Codice civile: « la prescrizione non ha luogo riguardo alle cose che non sono in commercio ».

Tale precetto però sta finchè la strada si mantiene tale, e conserva cioè la sua destinazione (2); o per quegli usi, che non contraddicono a tale destinazione. Nessuno arriva, e dove arrivasse, non meriterebbe di trovare seguito, a negare all'immemoriale la presunzione che alla strada è cessata la sua destinazione, la forza cioè di titolo inducente la revoca della pubblica destinazione della strada. La cessazione di questa destinazione risulterà sempre dal fatto dello *abbandono* del vecchio passo per nuove vie, raddrizzamenti e mutati tracciati, purchè ciò consti apertamente.

Per la legge sull' amministrazione del patrimonio dello Stato non ricorre nemmeno il bisogno di legge, ma si autorizzano per semplice decreto le « alienazioni delle strade nazionali abbandonate, o di quelle parti di esse, che non sono necessarie » (3).

565. Ben inteso, quando si dice che le cose pubbliche sono fuori di commercio, che sono inalienabili, che sono imprescrittibili, che nessun diritto il privato può acquistare su di esse in modo permanente e tale da limitare l'uso generale e comune, cui esse sono consacrate, tutto ciò deve intendersi nel senso che non si possa, in forma permanente, costante, assoluta, menomare la pro-

---

(1) Mantellini, *Lo Stato e il Codice civile*, parte III, lib. I, tit. 2 p. 65.

(2) Cass. Torino, decis. 27 febbraio 1878, in causa *Comune di Ceva c. Rebaudengo*; Napoli, 21 aprile 1874 e 22 giugno 1878 (*Gazzetta dei Tribunali* di Napoli, vol. XXVI, pag. 554 e vol. XXIX pag. 284). La Cassazione di Napoli, in questa decisione del 22 giugno 1878, mentre ritenne che la via pubblica non cessava mai di essere tale, da qualsivoglia tempo più non se ne usi dal popolo, ebbe la trigenaria capace ad estinguere col l'uso delle vie vicine, la servitù pubblica del passaggio. Sta per l' immemoriale Pacifici-Mazzoni, *Distinzione de' beni*, § 82, contro Vazeille, Duranton, Troplong (Ved. *Foro italiano*, 1878, I, 1260).

(3) Art. 13, legge 22 aprile 1869, p. 5026.

prietà pubblica, ma non certamente nel senso che il Comune, la Provincia, lo Stato non possano, per ragioni d'utile pubblico, concedere ad un privato uno speciale diritto sulle stesse.

Ciò si verifica tutto giorno nelle concessioni, a ragion d'esempio, per l'istituzione di tramvie nelle strade pubbliche. Nè con una tale concessione si può dire che si *alieni* la proprietà destinata all'uso pubblico, ma la si limita soltanto, e sempre a favore d'un uso egualmente pubblico, mentre al tempo stesso, colla stessa non si impedisce che i cittadini, anche senza servirsi della tramvia, possano percorrere ugualmente e usufruire la pubblica strada.

E non potrebbe nemmeno dirsi che l'uso accordato al concessionario della tramvia diventi una vera *alienazione*, per la sola circostanza che gli si garantisca l'esclusività; imperocchè sta sempre il riflesso che la esclusività, a lui guarentita, è limitata ad un numero di anni e non perpetua nè permanente, ed è esclusività di speculazione, non d'uso generico della strada, mentre questo uso generico, a favore di tutti i cittadini, rimane sempre salvo ed impregiudicato, anzi è meglio tutelato di quanto il sarebbe, ove si lasciasse libero il campo all'ingombro delle linee di concorrenza, le quali necessariamente verrebbero ad occupare le medesime strade (1).

566. Abbiamo accennato all'esclusività della concessione (2)

---

(1) È ammessibile la condizione con cui un Comune si obbliga verso un concessionario di tramvia a non fare per un certo numero d'anni (60) altre concessioni nella stessa direzione.

Parere Cons. di Stato, 16 aprile 1862, Comune di Aversa. (*Riv. Amm.*, ann. 1882, p. 540).

— La legge 9 luglio 1876 pubblicata nel Belgio sui *tramways* dichiara invece espressamente che « gli atti di concessione non possono impedire la concessione di linee di concorrenza e qualsiasi stipulazione contraria è nulla ». Ma la ragione di questa disposizione non ha tratto tanto ai principii di diritto sulla disponibilità della via pubblica, quanto al punto della convenienza economico-amministrativa di escludere le linee di concorrenza. Vedasi sulla materia Ferraris, *I tramways e le ferrovie stradali* (*Archivio giurid.*, vol. XXII, pag. 117).

(2) A chi spetterà il fare tali concessioni? — Ecco, in riguardo, per incidente, un cenno della nostra giurisprudenza amministrativa.

— « Ogni Amministrazione locale, proprietaria della strada da percorrere, può fare concessioni di *tramways*, senza altra approvazione che quella della autorità competente ad approvare, secondo la legge, atti di natura analoga alle concessioni medesime.

« Conseguentemente un Consiglio provinciale non può, nella concessione, che sia per fare di un *tramway* sulle strade provinciali, comprendervi delle strade comunali, qualunque sia la connessione ed utilità del servizio, che vi si ravvisi, senza previo accordo e consenso delle Amministrazioni comunali, a cui le strade appartengano.

« Le deliberazioni dei Consigli comunali, per le quali è accordata la concessione di *tramways* sulle strade comunali sono soggette all'approvazione della Deputazione provinciale, a termini dell'art. 137 della legge comunale e provinciale ».

per l' impianto di *tramways*. E non è qui fuori di luogo lo accennare ad una controversia molto importante che fu risoluta appunto colla conferma di un tale principio per quanto non accolto pacificamente dappertutto.

Si discusse se, data ad una compagnia la concessione, e seguìto l' impianto dei binarii, si potesse interdire agli esercenti di altre vetture, specialmente di *omnibus*, di transitare sopra i regoli fissati sul suolo stradale, adattando questi ultimi veicoli in modo che potessero facilmente scorrere sugli stessi.

Da una parte non poteva dubitarsi che non cessasse dall'essere pubblica e di uso pubblico la strada anche nel tratto occupato dalle guide in ferro che venivano così a sostituirsi al selciato, e che quindi non si potesse impedire a chicchessia di passare piuttosto sul selciato vero e proprio che su queste guide in ferro; ma tutto questo poteva spingersi al punto che l' ultimo venuto potesse utilizzare, senza in nulla concorrere nelle spese, questa nuova facilitazione nei trasporti?

La questione era al certo assai delicata, poichè, riconoscendosi in chicchessia in genere il diritto di adattare i propri veicoli in modo da far uso delle rotaie dei *tramways* si sarebbe autorizzata una troppo dannosa concorrenza a carico dei concessionari che costrussero i binarii e li mantengono.

L'uso di valersi abitualmente delle rotaie dei *tramways* anche per tutti gli altri veicoli è assai diffuso nei paesi in cui questo genere di locomozione è largamente praticato, e specialmente a Filadelfia, in cui la sezione delle rotaie è tale da accomodarsi alla massima parte dei veicoli; e dagli intelligenti si loda, perchè regolarizza il traffico della via, diminuisce i rumori, riduce gli sforzi di trazione, ed ha per le Autorità il vantaggio di rendere minori le spese di manutenzione della strada.

In un diverso ordine di idee per altro, è sempre lecito domandarsi se questo concorso dei due differenti sistemi di trazione sulla stessa strada sia veramente utile alla generalità dei cittadini, o se piuttosto non debba desiderarsi una legge che lo vieti (1).

Cons. di Stato 18 febbraio 1881, Deputazione provinciale di Terra di Lavoro (*Riv. Amm.*, XXIII, 347).

Il Ministero, in senso alquanto diverso dalla decisione nel testo riferita, con circolare 20 giugno 1879, si sarebbe *riservata* la facoltà delle concessioni dei *tramways* a vapore (*Riv. Amm.*, anno 1881, 347).

(1) E qui lasciamo la parola all'autore della lodata monografia sui « *Tramways e le ferrovie stradali*.

« Quando il *tramway* e l'*omnibus* percorrono la stessa linea, abbiamo una vera concorrenza, che può riuscir vantaggiosa nel caso in cui sia troppo elevata la tariffa percepita dal *tramway* o dall'*omnibus*; ma in un regime ben ordinato non ci pare che un doppio servizio di *tramways* e di *omnibus*

567. Checchè si possa dire nel campo del diritto costituendo, è certo però che nel nostro diritto positivo la giurisprudenza inclina piuttosto a mantenere anche in questo senso l'esclusività.

È la Corte di Appello di Genova che propugnò una tale tesi in una grave causa tra la Compagnia dei *tramways* genovesi e la Società ligure di trasporti, corroborandola colle seguenti considerazioni (1).

Non è disputato che la Compagnia appellante seguiti ad essere proprietaria delle ruotaie, sull'uso delle quali verte la controversia anche dopo il loro collocamento sulla strada; nè il contestarlo sarebbe possibile di fronte alle chiare ed esplicite disposizioni del contratto di concessione.

E conseguentemente, in virtù del principio *suae quisque rei moderator est et arbiter* (2) e delle uniformi disposizioni degli articoli 436, 438 e 439 Cod. civ., la Compagnia ha il diritto di go-

---

lungo la stessa via possa tornare utile al pubblico, il quale in fin dei conti dovrà fare le spese del doppio impianto. Convien pure notare che i *tramways* non prosperano che con un movimento piuttosto grande di passeggieri; un traffico attivo, anzichè mantenere in vita due esercizi concorrenti, si può sempre risolvere in una riduzione di tariffa, in un aumento delle corse, in un maggior canone a favore dell'autorità concedente, o servire a mantenere in vita altre linee meno produttive; nei quali casi abbiamo pel pubblico un vantaggio che andrebbe ben di spesso perduto con un servizio contemporaneo di *omnibus* e di *tramways*.

« L'utilità di escludere la concorrenza tra *omnibus* e *tramways* fu riconosciuta a Parigi, ove l'autorità municipale soppresse gli *omnibus* lungo le vie percorse dai *tramways*, determinando in pari tempo la base secondo cui dovevano essere indennizzate le compagnie di *omnibus*. Così ad esempio: la Società dei *Tramways* Sud di Parigi paga alla Società degli *Omnibus*, per tre linee della lunghezza complessiva di 14 chilometri, un canone annuo di lire 6000 per chilometro, per i tratti urbani, e di lire 4000 per i tratti suburbani (*Annales de la construction*, Paris 1875, coll. 148, I).

« È manifesto che siccome il *tramway* è un concorrente dell'*omnibus*, le compagnie di *omnibus* concessionarie di date linee in una città sono lese nei loro interessi dall'impianto di *tramways* lungo le stesse. Ciò fu riconosciuto in Inghilterra, ove lo Sutton c'informa che in un caso discusso dalla *Court of Referees* anteriormente al *Tramways Act* del 1870, si riconobbe ad una società di *omnibus* il diritto di opposizione all'impianto di un *tramway*, per ragioni di temuta concorrenza e di incaglio nel servizio stesso degli *omnibus*. Tuttavia in Francia, a termine degli art. 29 e 31 del capitolato d'oneri, tipo per le concessioni di *tramways* « il governo si riserva espressamente il diritto di autorizzare qualsiasi altra impresa di trasporti che faccia uso della ferrovia ordinaria, senza che al concessionario spetti alcuna indennità (intendi, *verso il governo concedente*) » per l'apertura di nuove vie di comunicazione, e per l'impianto di nuovi servizi di trasporti in concorrenza con quello del concessionario ».

Ferraris, *I Tramways e le ferrovie stradali*, nell'*Arch. giurid.*, XXII, pag. 174.

(1) App. Genova 1 luglio 1881, Selmi P. P., Martemucci est. (*Eco di giurispr.*, V, 1, 23 e seg.)

(2) L. 21, 6 *mandat.*

dere e disporre di quelle rotaie nel modo il più assoluto, ed impedire che altri ne faccia uso, e di rivendicarle da qualsiasi possessore o detentore.

Le limitazioni, alle quali questo diritto può essere soggetto per virtù di leggi e regolamenti, nella materia in esame, è d'uopo che sieno ricercate nel rogito Tiscornia 13 gennaio 1877, col quale il Municipio di Genova concedeva alla Compagnia appellante l'autorizzazione per lo stabilimento della Tramvia; conciossiachè la destinazione, il modo e le condizioni dell' uso pubblico relativamente ai beni comunali di cosiffatta natura, sono determinati da leggi speciali (1), le quali nella specie sono la legge comunale e provinciale e quella sui lavori pubblici coi rispettivi regolamenti, alle cui prescrizioni non dicesi, nè sarebbesi potuto dire, che quell'atto di concessione non fosse conforme, come non dicesi che con esso il Municipio avesse oltrepassato la cerchia dei suoi poteri.

Ora, per gli art. 5 e 10 della concessione il diritto di proprietà che la Compagnia ha sulle rotaie, subì questa limitazione soltanto, che cioè il collocamento di esse *non dovesse recare incaglio al passaggio delle altre vetture e dei pedoni, o menomare in qualsiasi guisa la costoro libera circolazione;* per forma che, rimanendo le dette rotaie sostituite alla parte della strada sulla quale sono collocate, debbono sottostare al passaggio del pubblico seguito con ogni mezzo, *sì* e *come* precedentemente alla loro collocazione vi sottostava la strada. Ma ciò posto, se la Compagnia concessionaria non può impedire ad alcuno di transitare sulla via, attraversando e calpestando le sue ruotaie, questa limitazione del suo diritto di proprietà non importa eziandio l'altra di dover tollerare che tutti si servano di dette rotaie per l'uso speciale cui ella le ha destinate; perchè la concessionaria non può essere privata di un diritto che la legge ed il contratto non le han voluto togliere, nè il pubblico può avere acquistato nuovi diritti per virtù di una convenzione intesa a garentirgli soltanto l'esercizio di quelli che aveva.

E sebbene alle disposizioni di diritto romano non si possa efficacemente far ricorso in materia di diritto pubblico ed amministrativo (soggetti a tante politiche vicissitudini) disciplinate dalla nostra legislazione positiva con criteri ben diversi da quelli prevalenti all'epoca romana; pure quelle invocate dalla Società ligure dei trasporti non sono disformi da ciò che il Municipio genovese stabilì col contratto in parola; nè l'appellante ne sostiene la inapplicabilità essendosi riconosciuto che non è stato impedito, nè vuolsi impedire ad alcuno l'uso della pubblica via contro il disposto della L. 11,

(1) Art. 432 Cod. civ.

Cod. *de servit. et aqua;* che l'apposizione delle rotaie su di essa non doveva recar detrimento al pubblico uso in disprezzo alla L. 2, § 5, ff. *ne quid in loc. pub.*, e che vi ha detrimento ogni qualvolta uno rimane privato di un comodo che la strada gli offriva (ivi, § 11); ad onta che il Municipio avrebbe potuto fare altrimenti in virtù degli articoli 118, n. 3, legge comunale e prov., 265 ed 80 legge sui lavori pubblici. Nè si nega inoltre che il Municipio nella sua concessione abbia seguìto le norme tracciate, nel definirsi la Tramvia, dal Consiglio superiore dei lavori pubblici italiano, citato nell' appellata sentenza, e dal Consiglio dei ponti e strade di Parigi, invocato dalla Società Ligure; conciossiachè si ammette che l binario delle Tramvie in generale, e di quelle di Genova in paricolare, debba essere a livello del piano stradale o con ben lieve risalto, cioè in modo da non intralciare il *traffico ordinario* nella parte della via in cui è collocato, sottraendola all'uso pubblico. Ma tutto ciò se importa l'obbligo nella concessionaria di collocare i suoi binari in modo, che ciascuno possa transitare su quella parte della via come *si transitava prima;* non importa certo il diritto n tutti di usare di essi binari *come ne usa il proprietario*, perchè a legge ed il contratto han voluto garantire il pubblico da un danno, e non procurargli col vantaggio degli aumentati mezzi di locomozione, anche quello di usare della cosa altrui con detrimento del proprietario di essa.

« Che, se per le cose finora discorse, la Compagnia appellante non è stata privata del diritto esclusivo di servirsi delle sue rotaie come rotaie; non è stata privata neanche di quello di impedire che altri si servano di esse *altrimenti che come parti del pavimento comune della strada.*

« E se non fosse così, e l'uso dei binari in contesa fosse comune a tutti; 1° Il Municipio coll' art. 9 della concessione non avrebbe sentito il bisogno di stabilire questo patto: « La concessionaria non potrà nel perimetro daziario negare l'uso delle sue rotaie per quelli altri analoghi servizi che venissero concessi, come prolungamento di linea, diramazioni, escluso però sempre lo scopo e l'effetto di ogni concorrenza, e mediante quel giusto compenso che verrà concordato o stabilito da un perito ». — 2° Nel nuovo progetto sulle ferrovie economiche, presentato alla nostra Camera dei Deputati il 29 maggio 1880, non sarebbe stato necessario di sancire all'art. 12, che « in caso che altri esercenti intendessero valersi di parte o di tutta una linea di Tramvia concessa o costruita, i concessionari *siano obbligati di permettere un tale esercizio* previo, ecc. »; disposizione questa che reca una *nuova restrizione* ai diritti dei proprietari delle rotaie, e alla quale, divenuta legge, la Compagnia appellante sarà obbligata a sottostare. — 3° Si

avrebbe l'assurdo giuridico morale che, mentre la Compagnia concessionaria, dopo la erogazione di una somma vistosa per l'acquisto e la collocazione dei binari, ha dovuto depositare lire 100 mila di cauzione (art. 15 del contratto), con pericolo di perderne in certe evenienze fino alla metà; ed è obbligata a fare un numero determinato di corse a prezzi stabiliti (art. 11), a rilevare i danni che la collocazione dei binari potesse cagionare (art. 5), ad una tassa cospicua per ogni carrozza, oltre le tasse generali (art. 6), a mantenere il suolo pubblico stradale per la larghezza di due metri (art. 13), ecc. ecc.; altri poi senza nessun obbligo, senza spese di sorta, possa aver diritti eguali a quelli di lei sulle rotaie.

« Nè da ultimo gioverebbe in contrario allegare l'esempio della Spagna e dell'America, dove la sezione delle ruotaie delle Tramvie si fa in modo che possa scorrervi la massima parte dei veicoli senza contemporaneamente dimostrare, e senza allegarsi che lo stato della legislazione spagnuola e americana fosse identico al nostro, e quel che più monta, che i contratti di concessione colà fossero simili a quello stipulato dal Municipio genovese colla Compagnia del Tramway.

« Pertanto pel fin qui detto, i fatti dedotti dall'appellante, e non accettati dall'appellato, debbono essere ammessi a prova per testimoni e per perizia, perchè qualora fossero veri, la domanda iniziativa del giudizio dovrebbe essere accolta. E relativamente alla perizia non è necessario che essa versi su tutte le circostanze dedotte dall'appellante, essendo sufficiente allo scopo della causa accertarne alcune soltanto.

« Questi mezzi istruttorii tendono a stabilire, non già il principio che non possa l'appellata Società costruire le ruote delle sue vetture nella forma che meglio crede, ma invece il fatto dell'uso che fa delle ruotaie della sua avversaria » (1).

---

(1) In senso contrario, e nella stessa causa, si era invece pronunciato il Tribunale civile di Genova, colla sentenza 8 febbraio 1881, est. Arrighetti V. pres. (*Eco di Giurisp.*, V, 1, 90).

La Società Generale delle Tramvie fondava il suo diritto d'interdire alla Società di Trasporti di transitare, nel modo da essa denunziato, colle carrozze, appositamente a tale scopo costrutte, lungo il binario e nei canali formati dalle guide in ferro, fissate nel suolo stradale delle vie Balbi, San Benedetto e Milano, sul motivo che queste guide in ferro erano state da essa apposte lungo le accennate strade per concessione fattane dall'Amministrazione municipale, ed erano sua proprietà.

« Ma, se può esser vero, giudicava il Tribunale di Genova, che la Compagnia delle Tramvie continui ad essere proprietaria esclusiva delle indicate guide in ferro, ciò che è inutile indagare per risolvere la questione fra le parti in causa, non si può muovere dubbio alcuno che la Compagnia delle Tramvie, sostituendo, a parte della pavimentazione delle indicate strade dei regoli in ferro, non mutava la natura e la destinazione di quella porzione di strada, che rimaneva coperta dalle guide menzionate; da questa

568. Concessa però l'occupazione temporanea a condizione lel corrispettivo dell'imposta, non può la concessione rivocarsi, ›rima del termine, a beneplacito del Comune, se non per causa ırgente di pubblico servizio (1).

Questa regola fu sempre applicata anche alle concessioni demaıiali dello Stato. Ma, avvenendo la rivocazione per ragioni di pub›lico utile, è dovuta indennità, massime trattandosi di concessione ı titolo oneroso.

---

nnovazione non poteva patirne detrimento di sorta il pubblico: il suo diitto a transitare, senza alcuna limitazione, lungo le stesse non poteva essere modificato.

« E ciò è tanto vero, che il Consiglio superiore dei lavori pubblici, col uo voto, emesso in data 28 febbraio 1880, sulla distinzione, che passa fra ramvia e ferrovia ordinaria, dichiarava: che i caratteri distintivi delle ramvie esigono che il binario sia collocato sul piano stradale, a perfetto ivello, o con un lieve risalto delle rotaie, senza alterare la forma della trada, nè sottrarre all'uso pubblico alcuna parte della medesima... in guisa he i veicoli, che transitano sulla medesima, possano anche percorrere ıberamente la sede del binario e traversarla senza alcun incaglio (Relazione el Ministro dei Lavori pubblici, Baccarini, pel disegno di legge sulle ferovie economiche e sulle tramvie, presentato nella tornata del 29 maggio 880). Ora, a fronte anche di questa definizione, male si potrebbe sostenere he chi ha apposte delle guide in ferro lungo una strada ordinaria possa vere un diritto speciale, un privilegio qualunque, per transitare sulle stesse, iccome si pretenderebbe dalla Compagnia delle tramvie, e possa interdire gli altri di servirsi liberamente di queste per farvi scorrere i propri veioli. Sarà vero, se vuolsi, che queste guide in ferro continuano ad essere roprietà della Società delle Tramvie, ma col solo fatto della loro fissazione ul suolo stradale sono passate nel dominio pubblico, almeno in quanto al ›ro uso, alla loro destinazione.

« Nè si dica che, se è libero il passaggio lungo il binario, non doveva ssere lecita la costruzione di vetture con uno scartamento atto a far perorrere le ruote nei canali delle guide stesse, che formano il binario; avegnachè, siccome una tale limitazione sarebbe sempre un'eccezione, che ndrebbe a carico del pubblico e costituirebbe un privilegio a favore del oncessionario della Tramvia, sarebbe perciò incompatibile col sistema di overno che ci regge. Tutt'al più quando venisse approvato il proposto proetto di legge di cui sopra, potrebbe la Compagnia delle tramvie lagnarsi uando venissero adoperate, lungo i binari apposti da essa, delle vetture ›n ruote della medesima forma di quelle, che servono alle vetture della 'amvia, le quali, non adatte a percorrere le vie ordinarie, richieggono per ı loro trazione una guida nel suolo, ed è questo il caso contemplato dal ıinistro dei lavori pubblici nel suo progetto sulle tramvie, in cui il nuovo tente deve pagare un'indennità al precedente concessionario, poichè si 'atta allora dello stabilimento di altra tramvia.

« Queste considerazioni eliminano affatto la necessità di ammettere alla rova i capitoli dedotti dalla Società delle Tramvie e di ordinare la perizia ı essa instata, dappoichè, ammessi anche come provati i fatti, che forano oggetto dei primi e ritenuto per accertato quanto si pretende da detta ›cietà di giustificare mediante detta perizia, non potrebbe ciò influire me›mamente nella decisione della causa ».

(1) Cass. Torino, 27 agosto 1874, c. Comune di Gattinara, contro Pavia, *iurispr.*, XI, 658). Cass. Firenze, 30 dicembre 1875, c. Finanze c. Bor ıese (*Ann. della giur. ital.*, X, I, 7. Appello Roma, 22 aprile 1875, tra stesse parti (*Ann.*, X, II, 23).

La concessione induce come un vincolo quasi contrattuale, che deve essere rispettato, e la cui infrazione deve essere riparata.

Lo insegnò la Cassazione di Roma:

« *In diritto:* Considerando quanto al primo mezzo, che la sentenza denunciata pone come costante in fatto che il Municipio di Cagliari per difendersi dall'azione contro lui promossa dal Serra non oppose di avere ordinata la chiusura dei suoi due casotti onde avere libera la piazza *Stampale* da ogni ingombro per causa di publico servizio, ma sì pel diritto che gli era conferito dai termini della concessione che per scrittura privata del 29 marzo 1862 aveva fatta al Serra di occupare spazi od aree con banchi o casotti nella indicata piazza ;

« Considerando che in presenza della insorta contestazione, l'autorità giudiziaria era chiamata a determinare nel rapporto delle parti gli effetti giuridici derivanti dalla scrittura privata prodotta in causa ;

« Considerando che il tribunale (come già il pretore) avendo dedotto dall' esame di quella scrittura che tra il Municipio di Cagliari ed il Serra era intervenuta circa l' occupazione di una parte di area della piazza *Stampale* una locazione annuale, giustamente sentenziò col dichiarare che e pei termini del contratto e pel disposto della legge una siffatta locazione non poteva essere troncata per volontà del solo Municipio, ma doveva continuare per tutto l'anno in corso ;

« Considerato che a dimostrare erroneo questo pronunciato non può valere lo addurre che le piazze di una città essendo d' uso publico, il Municipio di Cagliari fece un atto nullo e di niun effetto quando ebbe a concedere al Serra di occupare parte dell'area della piazza *Stampale*, venendo la medesima per tal modo destinata ad un uso diverso da quello che era proprio della sua natura ;

« Che in vero, se per gli articoli 434 e 436 del Cod. Alb., ripetuti nell'art. 432 del Cod. ital., è disposto che i beni costituenti il demanio municipale (tra i quali sono comprese le piazze come di uso pubblico), non possono essere alienati, è però certo, quanto all'uso dei medesimi, che tanto la legge comunale del 1859 (articolo 113, § 3), che quella del 1865 (art. 118, § 3) accordano ai Comuni il diritto di concedere l' occupazione di spazi ed aree pubbliche mediante il pagamento di una tassa ;

« Considerato che non essendo dalle ora ricordate leggi, in ordine alla concessione di cui è caso, data altra norma fuori questa che la tassa da retribuirsi debba essere ragguagliata all'estensione dell'area occupata ed all' importanza della posizione ; consegue che è lasciato al concedente Municipio ed al concessionario

pattuire circa la estensione dell'area occupabile, alla durata maggiore o minore dell'occupazione, posto pure che questa di necessità debba essere, come fu convenuto nel caso, temporanea;

« Considerato che se l'adempimento di un tale patto per parte del Municipio potrebbe per avventura trovare una limitazione nella urgenza di un pubblico servizio che rendesse necessario l'immediato sgombramento dell'area della piazza, questa contingenza non poteva influire nella definizione dell'attuale controversia, e quindi non doveva essere presa in considerazione dal tribunale, perchè, come fu già notato, non fu neppure asserita dal Municipio di Cagliari.

« Per questi motivi, rigetta il ricorso per l'annullamento della sentenza del tribunale civile di Cagliari, ecc. » (1).

569. Accennati così i caratteri e la natura degli spazi ed aree pubbliche che possono fornire la base ad una tassa sulla occupazione degli stessi, sorge ora una questione: di quali spazi ed aree pubbliche intese parlare l'art. 118?

La questione si presentò in Francia e si discusse se i Comuni avessero facoltà di imporre la tassa solo sui luoghi pubblici compresi nel demanio comunale, o anche sulle dipendenze del demanio nazionale; e la Cassazione aveva deciso per l'imponibilità a favore del Comune, dell'una e dell'altra occupazione (2). Ma una tale sentenza se sta di fronte al disposto della legge francese che devolve a favore dei Comuni « le produit des permis de stationnement et des locations sur la voie publique, sur les ports et rivières et autres lieux publics », non starebbe di fronte alla nostra legge comunale che accenna semplicemente agli spazi ed aree pubbliche senza indicare alcuna cosa che possa far supporre che per gli « spazi ed aree » di cui parla, si potessero indifferentemente intendere quelli del demanio municipale e del demanio governativo. Del resto è risaputo che per l'occupazione dei beni del demanio governativo esistono tasse speciali, e non potrebbe quindi supporsi che il legislatore avesse voluto permettere su uno stesso oggetto un doppio tributo.

570. Così la tassa sull'occupazione di suolo pubblico non può estendersi al lido del mare, giacchè non è proprietà del Comune, non può esserlo stato, nè lo può diventare (3).

---

(1) Cass. Roma, 11 aprile 1876. Auriti, P. P., Selmi relatore (*Giurispr. T.*, XIII, 451).

(2) Cass. Francese, 22 juin 1830 (DALLOZ, *Répert.*, voc. *Commune*, tit. III, chap. 3, art. 2, p. 510).

(3) Il Ministero delle Finanze sul proposito esservava che: « ..... per quanto riflette l'occupazione temporanea che fanno le barche del lido del mare, allorchè si tirano a terra, è evidente che con tale disposizione si apporterebbe una vera lesione al diritto pubblico, alle ragioni del demanio,

La riva del mare appartiene a tutti come il mare di cui è parte; ognuno ha il diritto di percorrerla per bordeggiare, imbarcare e sbarcare, fare asciugare le reti, e mettere le barche sulla spiaggia. *Nemo ad litus maris accedere prohibetur* (1); *In mare piscantibus liberum est colam in litore ponere* (2).

Imporre un balzello sull'esercizio di questo diritto importa attentare alla comunione universale del mare, alla libertà istessa dell'uomo. Si ammettono dazi finanziari d'importazione e di esportazione nell'interesse della nazione, ma una tassa locale e comunale su chi usa del mare e della riva è un eccesso contro la legge, la ragione e la giustizia. L'uomo usa di questo diritto come uomo, non già come cittadino; ne usa per diritto di natura, non già per concessione civile, perciò nulla deve contribuire. — Lo leggiamo detto da Triboniano: « Naturali jure communia sunt omnia, aër, aqua « profluens, mare et per hoc littora maris. Nemo igitur ad litus « maris accedere prohibetur » (3).

571. Fu fatta ancora una questione. Colla frase « spazi ed aree pubbliche » si intendono quei luoghi, che fanno parte esclusivamente del pubblico demanio; così che non potrebbe il Comune stabilire tassa per l'occupazione d'ogni spazio od area soggetti ad uso pubblico, ma solo per quelli, che appartengono al Comune?

L'occupazione di siti di proprietà privata, soggetti ad uso pubblico, andrà soltanto soggetta ai regolamenti locali, che la regolino in maniera che l'uso pubblico non venga impedito, o potrà anche essere oggetto di una tassa a profitto del Comune?

Si pronunciò contraria alle pretese del Comune recentemente la Corte d'Appello di Torino, le cui osservazioni giova avere presenti (4).

---

e allo interesse delle industrie marittime e della navigazione, al cui uso esclusivo sono riservate le spiaggie del mare. In tale senso lo stesso dicastero di marina, a cui giunse la notizia della domanda a tal riguardo fatta da un municipio, ebbe già a fare a questo ministero scrivente le sue rimostranze ». Nota Ministeriale 16 giugno 1862 (*Giurispr. Amm.*, 1ª serie, anno III, pag. 365).

(1) Leg. 4, *de rerum divisione*.

(2) Leg. 5, § 1, *eod. tit.*

(3) § 1, *Inst. de rerum divis.*

(4) Corte App. Torino, 11 luglio 1883, in causa Holzer contro il Comune di Oleggio.

Ecco brevi nozioni della fattispecie su cui pronunciò la Corte. — Il Comune di Oleggio e l'Abello, come appaltatore dell'esercizio di terratico o plateale di detto Comune, con la citazione del 29 aprile 1878 convennero l'Holzer avanti il tribunale civile di Novara, per sentir dichiarare non essergli permesso di occupare colla esposizione di merci e derrate del suo negozio l'area o suolo antistante alla sua bottega, situata sotto i portici della piazza, tranne che, osservando le vigenti discipline e pagando i diritti a norma del regolamento ed annessa tariffa approvata con R. Decreto 13 no-

« Tanto per l'art. 113, n. 3, della precedente legge comunale del 1859, quanto per l'art. 118, n. 7, della legge comunale vigente è data facoltà ai Comuni d'imporre una tassa per le occupazioni di spazi od aree pubbliche. La quale tassa altro non è, in sostanza, se non una specie di fitto per tale occupazione, come può rilevarsi eziandio dal bando politico per il Comune di Oleggio, del 13 maggio 1826, approvato dalle RR. PP. di quell'anno, e dal regolamento di polizia urbana per lo stesso Comune del 1874, in quanto tanto dall'uno, che dall'altro, viene qualificato come diritto di terratico o plateale, e sotto tale denominazione si comprende quella specie di diritto reale, competente al proprietario del fondo o del suolo, per esigere una proporzionata prestazione, in natura od in danaro, da colui, cui permette di quello godere o valersene in qualche modo speciale. Perciò il regolamento e la tariffa, approvati dal R. Decreto del 13 ottobre 1859, non potrebbero condurre a considerare questa tassa in modo diverso, anche perchè l'articolo unico del R. Decreto e l'art. 2 del regolamento contemplano l'occupazione del suolo pubblico, di maniera che la tassa prescritta nella tariffa per l'occupazione del suolo pubblico, anche mediante banchi, del suolo sotto i portici circondanti la piazza, va intesa per modo da colpire soltanto quelli di questi portici, che, senza contestazione veruna, appartengono al Comune.

« Ma invece, nel caso l'Holzer invocando il contratto di compra e vendita del 26 gennaio 1821, rogato Rosani, sostiene che lo spazio sotto i portici della piazza di Oleggio, antistante alla propria bottega, fu compreso letteralmente nella vendita, che fu fatta della bottega medesima, e quindi nel convenire che anche quello spazio è soggetto all'uso ed al godimento pubblico, dice non essere tenuto a veruna tassa per l'occupazione, che ne fa nel modo prescritto dai regolamenti, e così senza pregiudizio del pubblico passaggio. Nè questa sua tesi e la conseguenza, che ne trae, apparisce errata. E nel vero. — Ben può darsi l'uso pubblico di una privata proprietà, e la giurisprudenza, al riguardo dei portici lungo le strade ed ai lati delle piazze, ha ritenuto non poter ricorrere la presunzione che siano di ragione pubblica come quelli, quantunque siano, aperti per l'uso e godimento pubblico; giacchè il proprietario della casa è del pari reputato tale riguardo al suolo, su cui sorge il

---

vembre 1859, ed essere tenuto al pagamento dei diritti stabiliti. L'Holzer, producendo vari documenti, dedusse anche vari capitoli di prova testimoniale diretti a constatare la proprietà dello spazio da lui occupato, per quanto soggetto a pubblica servitù. Il Tribunale colla sua sentenza 14 maggio 1880 credette non dover distinguere tra spazi pubblici e soggetti a servitù pubbliche, ed accolse la istanza del Comune e dell'appaltatore. Sull'appello provvide invece la Corte ammettendo nettamente una tale distinzione.

porticato destinato a sostenerla. E se talvolta è stato abbracciato un concetto contrario, ciò avvenne, non già in forza di semplici bandi o regolamenti comunali, pubblicati nell'occasione dei mercati e delle fiere, per indicare la località ove potevansi erigere dei banchi, ma sibbene perchè insieme a questi concorrevano altri speciali e potenti riscontri, e specialmente quello di essersi sempre esatta un'indennità per l'occupazione di questi spazi fatta dai privati, di maniera che da tutto l'insieme era da ritenere necessariamente che quel suolo era di proprietà pubblica e soggetto, senza limitazione di sorta, alla stessa giurisdizione, a tutti gli effetti, come le vie e le piazze.

« Ora, nel caso in esame, non vi ha traccia di qualsiasi corrisponsione sia per l'antico, che per il tempo moderno; non per l'antico, giacchè il Bando politico del 1826 esigeva il terratico da coloro soltanto che non erano del Comune di Oleggio, permettendo ai comunisti di occupare quei luoghi pubblici senza pagamento veruno, e salva soltanto l'autorizzazione nel modo stabilito (tit. XIII, art. 4, tit. XVIII, art. 1°); non per il tempo moderno, perchè, non ostante il regolamento del 1859, e l' altro del 1874, solo per la prima volta nel 1878 fu reclamata questa tassa. Perciò questo fatto, il contratto di compra e vendita del 1821, ed il contegno del Comune che sostanzialmente non lo impugna, conducono a ritenere che quello spazio di suolo è proprietà dell' Holzer, sebbene soggetto all'uso pubblico;

« Il Comune e l'appaltatore sostengono doversi la tassa, indipendentemente da ogni esame per la proprietà, in quanto, essi dicono, che non potendosi controvertire il diritto nel Comune di stabilire le discipline necessarie alla pubblica destinazione di quel portico, la tassa è dovuta a causa dell' autorizzazione data; ma, vera la premessa, altrettanto errata è la conseguenza che intendesi di trarne.

« Non può contendersi infatti il diritto nel Comune di provvedere con adeguati regolamenti a che la destinazione anche di quel portico non riceva pregiudizio mediante occupazioni che indebitamente potrebbero impedirne l' uso pubblico, ed il regolamento di polizia urbana non fa, nè avrebbe potuto fare eccezione qualunque in questo rapporto; ma da ciò non può derivarne la tassa pretesa, quando e questo e quello del 1859 parlano di tassa per la sola occupazione del suolo pubblico, giacchè corre grande differenza fra gli spazi ed aree pubblici e quelli privati, sebbene destinati all'uso pubblico, dei quali spazi il dominio rimane sempre nel privato, nè può giammai confondersi il diritto di vigilanza, che si spetta al Comune, con quello di proprietà; e poichè la predetta tassa concerne l'occupazione di aree pubbliche, e la materia della tassa va intesa restrittivamente, per modo da impedirne l' appli-

cazione ad un caso non contemplato, così apparisce evidente da tutto questo, che la tassa imposta dal Comune di Oleggio per l'occupazione del suolo pubblico non può colpire l'Holzer per l'occupazione che fa di quel suo spazio antistante alla propria bottega nel modo prescritto dai regolamenti » (1).

---

(1) Ved. ancora stessa Corte Appello Torino, 30 aprile 1880 (*Riv. Amm.*, ann. 1880, p. 333).

Crediamo opportuno riferire qui la massima stabilita dalla Corte in questa ultima decisione:

— I portici delle case lungo le vie e i lati delle piazze non si presumono di ragione pubblica, come le vie e le piazze; soltanto si può dire che, essendo aperti al passaggio del pubblico, il Comune ha la podestà di stabilirne le discipline necessarie ed opportune ad assicurare tale loro destinazione e ad impedirne gli indebiti ingombri.

La ragione pubblica dei portici non può dirsi provata dal trovarsi la medesima asserita in un libro di notizie storiche locali, quando tale asserzione, non trovandosi ivi confortata da fatti o titoli, non può ritenersi che come un'opinione particolare dello scrittore.

I bandi e regolamenti emanati dal Comune non possono fornire prova della proprietà in favore del Comune, specialmente se, trattandosi dei portici, si limitano a indicarli come luoghi, in cui è permesso tenere fiere o mercati e a provvedere per tali ricorrenze alla conservazione del buon ordine e ad evitare la confusione.

Il diritto preteso dal Comune, a titolo di servitù, di far collocare banchi sotto i portici, in occasione di mercati e fiere, e di esigere dai merciai espositori il diritto di piazza, sarebbe una servitù discontinua e come tale non potrebbe acquistarsi colla prescrizione.

Sarebbe però ammessibile la prova testimoniale del possesso immemoriale di tale diritto anteriormente all'attivazione del Codice Albertino.

I testimoni possono, al riguardo, deporre, non solo *de visu*, ma anche *de auditu a majoribus*.

— E ad illustrazione della massima riferiamo la parte più importante della motivazione:

« Attesochè il Comune di Sommariva del Bosco, nell'accampare, in tesi principale, diritti di dominio o di condominio sul suolo dei portici della casa, già di Giordano, oggi Marucco, prima di ricorrere ai documenti, sostiene che i portici, partecipando della natura delle piazze e vie pubbliche, avvi a presumere che non altrimenti che le piazze e vie pubbliche sono anche essi di ragione pubblica, e quindi soggetti all'uso e godimento della Amministrazione pubblica; senonchè sopra questo, che è una semplice presunzione, sta l'altra più grave, che il Marucco, proprietario della casa, è pure, pei principii generali e per legge positiva, reputato proprietario d'ogni parte, che colla casa s'incorpora e ne forma un solo tutto; conseguentemente altresì del suolo, onde i portici sono sorretti. È però vero per contro ed esatto il dire che i portici debbano ritenersi come aperti al passaggio del pubblico, ed in questo rispetto l'Amministrazione comunale ha il diritto ed insieme il dovere di statuire le discipline necessarie ed opportune ad assicurare tale loro destinazione ed impedirgli indebiti ingombri; ma da ciò al dominio o condominio l'induzione non corre.

« Attesochè il Comune di Sommariva, quasi contraddicendo a se stesso, perchè, come suona l'antichissimo assioma legale, *res sua nemini servit*, richiama in via sussidiaria la servitù attiva di far collocare in occasione di fiere e mercati, banchi sul suolo dei portici della casa di Marucco, e di percepire dai merciai espositori dei loro oggetti il diritto di piazza.

« Attesochè non v'ha dubbio trattarsi nella specie di servitù discontinua per essere al suo esercizio necessario un fatto attuale dell'uomo.

« Che sì a termine del Codice Albertino (art. 649), che a termine del

572. In sentenza affatto contraria andò invece la Cassazione di Torino.

Premesse brevi considerazioni sulla natura del corrispettivo per l'occupazione del suolo pubblico si fece risolutamente a conchiudere riuscire affatto indifferente che l'area o spazio sia proprietà del Comune, piuttosto che proprietà privata, ma soggetta all'uso pubblico.

« Infatti, soggiunse, l'art. 118, n. 3, della legge 20 marzo 1865, all. A, conforme all'art. 113 della legge precedente, non dice già potere i Comuni imporre una tassa per l'occupazione degli spazi ed aree comunali, ma per l'occupazione degli spazi ed aree pubbliche, e questa locuzione, applicata alle vie, comprende non soltanto, secondo le antiche definizioni (1), ma, anche secondo il concetto moderno, non le sole vie, il cui suolo è pubblica proprietà, ma le private eziandio, che sono destinate al servizio del pubblico, *quae universo populo patent*. Tant'è che, giusta la legge (2) sui lavori pubblici, anche le vie vicinali, che sono formate, *ex collatione privatorum*, sono soggette alla vigilanza delle autorità comunali, e nessuno può ingombrarle o far opera qualunque, la quale pregiudichi il libero passaggio. Nè queste vie, soggette all'uso pub-

---

Codice italiano (art. 630), la servitù discontinua non può stabilirsi che mediante un titolo, ad eccezione, quanto al primo della servitù di passaggio di certi e determinati fondi.

« Che i motivi poc'anzi espressi persuadono pure che i riandati documenti sono inetti a costituire il titolo che la legge richiede per l'acquisto dell'invocata servitù, giacchè quei documenti, o non esprimono che un avviso personale di chi detti la storia di Sommariva, o sono attinenti al regime della polizia urbana, o riguardano convenzioni che non possono estendersi al Marucco, o non designano la precisa località, o finalmente possono interpretarsi piuttosto in pro del Marucco che del Comune.

« Attesochè però, secondo le leggi anteriori al Codice Albertino, la servitù discontinua poteva anche acquistarsi col mezzo del possesso immemoriale.

« Che il Comune, in relazione appunto a quelle leggi, e per meglio confutare le tasse che propugna, si è accinto alla prova dell'immemorialità del suo possesso, colla deduzione di un capitale testimoniale.

« Che il capitolo racchiudendo gli elementi ed estremi che all'uopo si richieggono, affinchè il possesso non abbia a riputarsi vizioso, è ammissibile.

« Che invano si obbietta che, essendo necessario che la servitù si trovasse già acquistata all'epoca della promulgazione del Codice Albertino, riesce difficile la relativa prova, imperocchè la difficoltà non è ragione sufficiente a farla senza altro rigettare, tanto più che si ha un tal quale vantaggio in questo, che per invalsa giurisprudenza, i testimoni a sentirsi possono deporre come testimoni *de visu*, e come testimoni *de auditu a majoribus*.

« Per questi motivi respinta ecc., e prima d'ogni altra cosa ammette il capitolo di prova testimoniale dedotto dal Comune di Sommariva del Bosco, ecc. ».

App. Torino, 30 aprile 1880 (*Giurisp. T.*, 1880, p. 470.)

(1) Arg., Leg. 2, § 23, *Ne quid. in loco publ.* — Cuiac., *Op.*, II, cap. III. — Voet., XLIII, 7, 1.

(2) Art. 19 e 84.

blico, sono punto a confondersi con quelle sottoposte a semplice servitù di passaggio; perocchè queste suppongono un fondo servente ed un fondo dominante, e il passaggio è limitato ai bisogni di quest'ultimo, mentre l'uso delle prime appartiene generalmente a tutti coloro, che vogliono servirsene, senza alcun riguardo ad un fondo qualsiasi e senza nemmeno bisogno di essere proprietari;

« E che in questo più lato senso debba intendersi l'art. 118 della legge comunale, appare chiaro, ove si ponga mente allo scopo della tassa ed alla ragione giuridica della legge;

« Allo scopo della tassa, perchè intento del legislatore fu quello di dare modo ai Comuni, onde supplire alla deficienza delle loro rendite, traendo profitto dall'utilità, che possono presentare le aree destinate all'uso del pubblico, mediante una moderata e bene intesa limitazione dell'uso pubblico medesimo e corrispondente aumento dell'uso individuale a vantaggio di singoli interessati:

« Alla ragione giuridica della legge, perchè è conforme a giustizia, che chi in maggiore misura approfitta della cosa pubblica, debba anche in maggiore misura sopportare il carico delle spese comuni;

« Ora, sotto ambedue gli aspetti, la posizione del proprietario del suolo, soggetto ad uso pubblico, non è punto differente da quella di un altro cittadino qualunque; perchè il diritto di regolare l'uso e godimento delle cose destinate ad un pubblico servizio spetta unicamente alla pubblica autorità; perchè anche il proprietario del suolo, quando usa di una via o di un portico soggetto all'uso e godimento pubblico, ne usa, non come proprietario, ma come cittadino, ed è quindi tenuto, al pari di ogni altro cittadino, all'osservanza dei regolamenti relativi, perchè anche il proprietario del suolo, il quale pretende di usare, ad esclusivo suo profitto, una parte della via, del portico, esponendo in vendita le sue merci e derrate, viene con ciò stesso a diminuire l'uso, che spetta al pubblico intero, ed è quindi giusto che paghi un corrispettivo » (1).

573 Ma queste considerazioni non possono persuadere pienamente, a nostro rimesso avviso. E, se non andiamo errati, furono questa volta invertite le parti nel giudicare i rispettivi diritti del privato, che ha la proprietà del suolo, e del Comune, che gode la servitù di uso pubblico sullo stesso.

Altro è occupazione del suolo ed altro il semplice uso: questa distinzione spiccatissima, che ha tante applicazioni pratiche, quando si tratti di beni pubblici in tutta l'estensione, non doveva dimenticarsi nella risoluzione della fattispecie: e in questa distinzione

---

(1) Cass. Torino, 12 dicembre 1884, Eula, P.P., Secco Suardo, Est. (*Annali*, anno 1885, XIX, I, 66).

sta la risposta al quesito proposto. Se l'uso pubblico è cosa diversa dall'occupazione, è troppo evidente che il diritto di mantenere un luogo privato ad uso pubblico, non poteva indurre ancora nel Comune il diritto di sfruttarlo con concedere occupazioni dello stesso: sono due servitù distinte, o almeno la seconda è un aggravamento sostanziale della prima: e quindi dovrebbesi richiedere uno speciale titolo per l'esercizio della nuova servitù a favore del Comune, finchè non si dimostri, ciò che non ha fatto nè poteva fare la Cassazione torinese, che cioè il diritto di uso del suolo privato sia la stessa cosa del diritto di occupazione.

574. L'art. 118, n. 3, della legge comunale e provinciale, conforme al 113 della legge precedente, dispone: — « Potranno i Comuni, nel caso di insufficienza delle rendite loro, nei limiti ed in conformità delle leggi, imporre una tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche, con che sia unicamente ragguagliata all'estensione del sito occupato e all'importanza della posizione ».

Dubitò la Cassazione di Torino (1) se, stando alla natura di questa entrata municipale, doveva dirsi un'imposta vera, quale è intesa secondo i principii della scienza economica, o piuttosto un fitto dipendente da locazione, secondo che questa è definita dallo art. 1569 del Cod. civ. — Considerò, di vero, che *imposta* si chiama ed è, come insegnano gli economisti, quella porzione della privata ricchezza, o, in altri termini, quella porzione di beni dei singoli cittadini, che lo Stato e il Comune (quando questi vi sia debitamente autorizzato) preleva per le spese a lui necessarie ad adempiere a quegli obblighi, che ha verso il corpo sociale e che costituiscono il fine della istituzione sua medesima. Perciò, fra i caratteri propri dell'imposta, si notano questi due: ch'essa deve cadere sopra un valore, o sopra una ricchezza del singolo cittadino, e colpirlo in una quota eguale per tutti; secondo, ch'essa dev'essere indipendente da qualunque servizio o cosa, che il singolo cittadino riceva in particolare dallo Stato o Comune, ma sia creata, dovuta e riscossa all'unico fine di provvedere ai servizi, che lo Stato o Comune deve alla generalità dei cittadini tutti quanti. Ora, siccome la tassa, di cui parla il surriferito art. 118 della legge, deve essere ragguagliata, non al valore della derrata o del commestibile, ma unicamente all'estensione del luogo occupato da quelle merci e all'importanza della posizione, ne parrebbe che sia stato intendimento del legislatore, non di colpire la merce o il valore o ricchezza del cittadino, ma di esigere un corrispettivo del godimento, che permette gli si conceda, di parte del suolo pubblico: non sarebbe quindi un'imposta, mancandone uno dei caratteri essenziali, ma un fitto.

---

(1) Cass. Torino, 15 maggio 1878 (*Riv. Amm.*, XXIX, 522).

575 La questione è molto importante, perchè attinge alla natura di questo provento comunale, e dalla sua definizione dipende la risoluzione di varie controversie, specie sulla competenza.

Ma la citata Cassazione di Torino, se dubitò per un momento della qualità di tassa nel corrispettivo per l'occupazione del pubblico suolo, ritenne però che un tale carattere non potesse disconoscersi.

E di vero, le piazze e le strade sono dette spazi ed aree pubbliche, perchè sono destinate a quel pubblico uso, al quale ogni singolo cittadino ha un uguale diritto. Come tali non fanno parte dei beni patrimoniali dello Stato o del Comune; sono fuori del commercio e inalienabili (1), e non possono quindi, a senso dell'articolo 1116, formare oggetto di contratto. Ciò pone già in guardia a non accogliere facilmente l'idea che la legge abbia voluto concedere ai Comuni di locare parte del suolo pubblico, piuttosto che di creare un'imposta.

Poi altra considerazione a farsi si è che la destinazione, l'uso d'una piazza o strada pubblica può, per legge speciale e secondo l'art. 432 del Cod. civ., venir modificato e regolato secondo che il maggior interesse generale consiglia. E questo appunto avviene, se la piazza o strada è specialmente destinata al più facile e comodo convegno dei cittadini, e al fine che chi ha derrate o commestibili da vendere, si trovi a più facile e pronto contatto con coloro, cui preme urgente e quotidiano il bisogno di comprarne: dal quale contatto la merce acquista quel diverso e maggiore valore o prezzo che è determinato dalla maggiore o minore concorrenza degli uni e degli altri, e il che pure diventa valore imponibile. E tale felice condizione del mercato si accresce, se per l'esposizione dei commestibili, derrate, sia assegnata una parte determinata della piazza o strada; perocchè torna allora più ordinato e quindi più comodo e pronto agli uni il vendere, agli altri il comprare. Da ciò due conseguenze: l'una è che la destinazione d'una parte del suolo pubblico all'occupazione per deposito di derrate non implica di per sè una locazione della stessa, non potendo nemmeno il suolo pubblico esserne oggetto, ma è una misura regolamentare, che limita l'esercizio del diritto, che ha il singolo cittadino al libero ed eguale uso del suolo medesimo, sia egli espositore e venditore della merce, o compratore; e ciò in compenso di altri vantaggi, che tutti egualmente ne ottengono. L'altra conseguenza è che la tassa per l'occupazione anzidetta non ha, nè può avere, legittima ragione dalla occupazione e dal godimento di parte del suolo pubblico, poichè ogni cittadino vi ha eguale diritto, ma dal maggior valore, che, per la

(1) Art. 426, 427, 428, 430, 432 Cod. civ.

accennata felice condizione del mercato, acquista la merce; maggior valore, che, come si disse, diviene materia imponibile.

Nè per chi ben consideri, può fare ostacolo l'avere la legge prescritto che la tassa sia agguagliata unicamente alla estensione del luogo occupato e all'importanza della posizione, non al valore della merce.

A questo proposito devesi riflettere innanzi tutto, che il valore imponibile di una merce qualsiasi si desume dalla qualità sua e dalla quantità; e questa, nella più parte dei casi, ne costituisce anzi il principale elemento di tassazione; mentre, trattandosi di merci di valore tenue intrinseco, la qualità di essa vi è il più spesso trasandata. L'elemento poi della qualità comunemente si determina coi naturali criteri del peso e della misura.

Ciò posto, pongasi mente alle innumerevoli quantità di derrate e commestibili d'ogni specie, che si portano sul pubblico mercato, la maggior parte dei quali di minima importanza o di minimo valore; pongasi mente alla necessità di contrattazioni pronte e che rapidamente si devono compiere, secondo che l'urgenza del bisogno dei cittadini richiede; e dopo ciò torna ben facile il comprendere che, se il valore imponibile derivante dall'elemento quantità si avesse ad ottenere col peso e colla misura delle infinite e minute cose, che talvolta ingombrano la piazza o strada, le necessarie e relative operazioni sarebbero così lunghe, fastidiose, vessatorie, odiose, da produrre il deplorevole effetto di presto fugare il mercato, i venditori tutti quanti e i compratori.

Non è dunque possibile, in siffatta condizione di cose, l'adottare il più comune e più razionale e sicuro criterio del peso e della misura, per avere dall'elemento quantità il valore imponibile di merci cotali e tante.

Fu forza sceglierne altro, che, in qualunque modo, ancorchè imperfettissimo, possa soccorrere al bisogno e sia facile, pronto, non molesto e vessatorio; e poichè della quantità d'una cosa è pur un segno la superficie che occupa, così la legge, trasandato l'elemento della qualità, che, per le merci di che si tratta, tornava di minima importanza, ed attenendosi al solo elemento quantità, adottò come criterio di misura di questa l'estensione del suolo occupato; e coll'art. 118, n. 3, prescrisse che sia la tassa ragguagliata alla medesima. Così intese le cose, la tassa presenta quel carattere proprio costitutivo dell'imposta, che sta nel colpire un valore, una ricchezza privata del cittadino e di ragguagliarsi, per quanto è possibile, al valore stesso.

E siccome tale tassa non è autorizzata, se non per essere consacrata a quei servigi, che il Comune deve alla generalità dei cittadini tutti quanti, e non è riscossa come corrispettivo d'un servizio

particolare, che il Comune presta ad uno o più dei medesimi, così pur essa ha pur l'altro caratteristico elemento, che fu sopra indicato. E come imposta è tale tassa considerata dalla legge e qualificata: come imposta è pure disciplinata per la necessità di quella autorizzazione (1), che non sarebbe necessaria, se si trattasse di fitto (2). Il perchè, dinanzi a legge cotale, la quale, rettamente intesa, non contrasta, ma armonizza coi principii della scienza economica, il magistrato pure non può considerarla che quale vera imposta (3).

576. A termini dell' art. 118 citato, la tariffa vuole essere unicamente ragguagliata alla estensione del sito occupato, ed alla importanza della posizione, senza riguardo alla diversa qualità degli oggetti esposti, od all'uso cui il suolo è destinato.

Possono pertanto i Comuni distinguere le posizioni di maggior importanza commerciale dalle altre di un'importanza minore, fissando per quelle una tariffa più elevata; ma ove non siavi tale distinzione, non vi potrà nemmeno essere differenza di diritto, e questo dovrà essere stabilito in ragione di un tanto per metro quadrato al giorno, al mese, al trimestre, ed anche all' anno se occorre.

Possono anche stabilire nella tariffa un diritto più forte pei giorni di fiera o di mercato (4).

577. Per diritto naturale il suolo pubblico essendo destinato all'uso di tutti, la semplice occupazione del suolo fatta sotto l'osservanza dei regolamenti di polizia municipale, non è titolo per essere tenuti a pagare una tassa quando questa non sia stata decretata nelle forme volute dalla legge. E in ciò trova conferma sempre più il principio che si tratti di tassa, e non di un correspettivo per locazione, giacchè solo in questo caso il fatto del godimento è titolo a pagare il beneficio conseguito (5).

E questo è tanto vero, che la legge anzi autorizza la tassa in discorso (come tutte le altre), soltanto nel *caso di insufficienza delle rendite patrimoniali* (6). Occorre pertanto che la tassa sia

---

(1) Art. 138, n. 6.

(2) Art. 137, n. 3.

(3) Cass. Torino 15 maggio 1878 *Riv. Amm.*, XIX, ivi).

(4) Istruzione Ministeriale 10 settembre 1865, cap. III (*Le gabelle del Regno d'Italia*, vol. V). « Alle Amministrazioni comunali non è lecito fare distinzione tra i diversi oggetti esposti in vendita sul suolo pubblico, giacchè la tassa deve essere soltanto ragguagliata alla superficie occupata ed alla posizione più o meno favorevole per lo smercio, avvertendo altresì di contenere la medesima entro ristretti limiti, onde non inceppi il commercio, riuscendo di troppo agravio ai contribuenti. » (Nota della Segreteria di Stato per le Finanze in data 5 giugno 1852, divis. 3ª, n. 20675).

(5) Ved. *Le imposte comunali*, vol. I, tit. XIV, cap. II,

(6) Art. 118, legg. com.

deliberata dal Consiglio comunale, e non solo deliberata, ma si sia anche provveduto con regolamento ed apposita tariffa alla sua applicazione.

Quando manca una tariffa specifica per le occupazioni di suolo pubblico, conviene distinguere il caso in cui sia stata data nei modi di legge all' autorità municipale la facoltà di ragguagliarne essa le proporzioni entro certi limiti alle varietà dei singoli casi, e il caso invece in cui tale facoltà non sia stata concessa.

Nella prima ipotesi, la tassa quale fu determinata dall' autorità competente deve essere rispettata, senzachè sia luogo ad altre indagini sugli elementi astratti o concreti onde la si dovrebbe comporre.

Nella seconda ipotesi, mancando all'amministrazione pubblica il mezzo legale di attivare la tassa, determinandola, dovrebbe respingersi come illegittima la tassa richiesta in misura arbitrariamente fissata (1).

578. La tariffa per l'occupazione di spazi od aree, in senso dell'art. 118, dovrebbe essere *unicamente* ragguagliata all' estensione del sito occupato, ed all' importanza della posizione, *senza verun riguardo alla diversa qualità degli oggetti esposti ed all'uso, cui il suolo è destinato* (2). — Ferma stando la proibizione di stabilire un rapporto qualunque fra la tassa e la qualità degli oggetti, nulla impedisce però che riguardo all'estensione del sito occupato, si possano stabilire criteri equipollenti alla materiale misurazione della superficie del sito stesso.

Sul proposito osservò giustamente la Corte genovese (3):

« Per conciliare assieme i principii economici, secondo i quali l' imposta deve colpire una ricchezza del singolo cittadino, indipendentemente da qualunque servizio possa il contribuente ricevere dallo Stato o dal Comune imponente, coll'art. 118, n. 3 della legge comunale e provinciale 20 marzo 1865, che autorizza i Comuni ad imporre una tassa per l'occupazione di spazi od aree pubbliche, con che sia unicamente ragguagliata all' estensione del sito occupato, ed alla importanza della posizione, bisogna credere che il legislatore, pure riconoscendo nelle riscossioni da lui autorizzate i veri caratteri dell'imposta, in quanto che si viene a colpire il maggiore valore che acquista la merce esponendola al pubblico in un luogo appositamente destinato, abbia voluto, ciò non ostante, che l'ammontare della tassa fosse determinato dallo spazio occupato per evitare le difficoltà che si sarebbero incontrate a

(1) Cass. Roma, 6 dicembre 1881, Santini c. Municipio di Roma (*Riv. Amm.*, ann. 1882, p. 264).

(2) Nota Ministeriale e Direz. gen. gab., 22 gennaio 1873, n. 1384-243, alla Prefettura di Novara (*Riv. Amm.*, XXIV, 474).

(3) App. Genova, 31 ottobre 1879 (*Eco di Giurispr.*, IV, 14).

peritare quell'infinità di minuti oggetti di svariatissimo genere e valore, che si portano solitamente sui mercati e sulle fiere.

« Ma nemmeno la misurazione, da farsi sempre, imprescindibilmente, per ogni oggetto, sarebbe stata scevra d'inconvenienti per le frequenti contestazioni che ne sarebbero insorte, o pel ritardo che ne sarebbe avvenuto allo smercio di derrate di giornaliera e quasi momentanea consumazione. Quindi nel regolare la percezione della tassa per l'esposizione delle verdure e frutta sulle piazze a ciò destinate, il Municipio di Genova, credette opportuno di compilare una tariffa, nella quale trovansi annotate quattordici specie di recipienti di varia forma e capacità, ed a ciascuno di quei recipienti assegnare una tassa ragguagliata approssimativamente alla superficie dai medesimi occupata, nella proporzione di un centesimo per ogni decima parte di metro quadrato.

« Così, ad esempio, le corbe da staro, che occupano una superficie di 80 centimetri, sono tassate a centesimi 8, le carrette grandi che misurano 1 metro e 60 centimetri, sono tassate a 16 centesimi, e così di seguito ».

579. Ma però quando venisse meno, sia in tutto, sia in parte il criterio di misurazione stabilito dai regolamenti locali, dovrebbe subentrare e predominare quello fissato dalla legge nella misurazione della superficie: come avverrebbe nell'esempio dato, quando si verificasse il caso di occupazione di suolo fatta con recipienti non compresi nella misura stabilita dalla tariffa locale. E questa regola fu fissata molto giustamente nella stessa sentenza or ora citata.

« Non è a dirsi però che con questa tariffa, prosegue nella stessa sentenza la Corte genovese (1), il regolamento municipale abbia inteso di eliminare assolutamente la misura.

« Ciò sarebbe stato lo stesso che escludere dal mercato ogni altro recipiente di forma e capacità diversa da quella prevista, con grave incomodo e danno dei produttori e dei consumatori, oppure presentandosene qualcuno, costringerlo, agli effetti daziari, ad adagiarsi stranamente, come su di un letto di Procuste, su di uno dei quattordici tipi descritti e tassati dalla tariffa.

« Siffatta enormità non ha potuto di certo decretare il Municipio, nè avrebbe l'autorità sovrana sanzionata nel suo decreto: dappoichè, se pure è vero che in materia daziaria si possono imporre oggetti non specificati, assimilandoli a quelli contemplati dalla tariffa, sarà vero altresì che l'applicazione della relativa tassa si deve fare sulle stesse basi, e colle stesse norme stabilite dalla legge creatrice dell'imposta.

« Ora siccome la base dell'imposta è lo spazio occupato, ne viene

(1) App. Genova, 31 ottobre 1879 (*Eco di Giurispr.*, ivi).

per conseguenza che, volendo anche procedere per assimilazione, non si può fare a meno di misura.

« Così sarà sempre imprescindibile la misurazione ogniqualvolta si presenti un recipiente di forma diversa da quelli indicati nella tariffa, ed imprescindibile lo sarà del pari ogni qualvolta, trattandosi pure di recipiente della forma prescritta, insorga contrasto tra il contribuente ed il percettore sulla maggiore o minore capacità del medesimo, e ciò all'effetto che venga giustamente ed equamente applicata la tassa stabilita di un centesimo ogni decima parte di metro quadrato di spazio occupato

« Infatti la stessa tariffa, dopo la descrizione dei quattordici recipienti, contiene un altro articolo riferentesi alle derrate esposte in vendita senza contenente, e stabilisce la tassa di centesimi 10 ogni metro quadrato di superficie occupato, donde la necessità di una misurazione.

« Del resto una prova che nella pratica attuazione dell'appalto non si può fare a meno di misurare e di riscuotere il dazio in proporzioni diverse da quelle espressamente indicate nella tariffa, anche per recipienti della forma ivi prevista, la somministra in questa causa lo stesso Angelo Fulle, agente dell'impresa Delfino, la quale, in seguito a contestazione della loro rispettiva capacità ed estensione, tassava le tre cestelline, che la Molinari teneva entro la carretta, a cent. 5 caduna, mentre che la tariffa prevede una sola specie di cesti e la tassa di soli cent. 3 ».

580. L'occupazione non importa che sia continua per un dato tempo, come in occasione di fiera, ma può benissimo essere saltuaria ed accidentale. Quello che importa è che la tassa sia, come vedemmo, ragguagliata all'estensione del sito occupato ed alla importanza della posizione (1).

Ma avvertiamo subito però che solo l'occupazione più o meno duratura nel suolo pubblico si presta ad essere colpita da tassa; non già la semplice *occupazione momentanea* e tanto meno quella che avviene per ragione di transito.

Questo principio emerge nitido dalla legge comunale, ed è conforme a quello ritenuto nella stessa legge per l'imposizione delle tasse daziarie, le quali non possono mai gravare il *transito immediato* (2).

Una tassa sulla *circolazione* è inconcepibile; è tassabile l'occupazione del suolo pubblico fatta dalle vetture di piazza, è tassabile il sito occupato in occasione di fiere o mercati, ma la semplice

---

(1) Decisione Prefetto Verona, 24 luglio 1868 (*Man. degli Ammin.*, anno 1869, pag. 238).

(2) Art. 118, n. 1, legg. com.

occupazione per causa di passaggio o circolazione non può in alcun modo essere gravata (1).

E questo principio esplicitamente proclamò la Corte Suprema di Torino (2).

Recentemente però la Corte di Cassazione di Napoli andò in contraria sentenza, sostenendo che non è incostituzionale, nè contraria all'art. 118 della legge comunale e provinciale, la tassa sull'occupazione temporanea del suolo pubblico, comunque limitata al caricamento e scaricamento delle merci (3).

Ma con ciò si è dato forse alla tassa una portata che non ha, e si è anche contraddetto una giurisprudenza che era omai pacifica su questo particolare. — Nella facoltà, così aveva già stabilito la stessa Deputazione prov. di Napoli (4), concessa ai Comuni di imporre una tassa per occupazione di suolo pubblico non è compreso il diritto di far pagare un tributo quando trattisi di occupazione momentanea per transito o *trabalzo* di oggetti che debbono essere immediatamente trasportati altrove. È dunque necessario che sia fatta quest'eccezione applicabile ai carri, alle carrette e a qualunque altro oggetto o mezzo di trasporto, nessuno escluso.

581. E anche più esplicito il Consiglio di Stato aveva fissato la massima : « È contraria al disposto della legge la tassa che si volesse imporre da un Comune a titolo di occupazione di suolo pubblico su tutti i legni o altri veicoli da traffico che vengono nel territorio del Comune, esclusi solo quelli di semplice ed immediato passaggio ». Se è ammessa tassa di occupazione di suolo pubblico, è però vietato di creare oneri al transito. I « veicoli da traffico » nei quali si venda una merce qualunque, non possono dar luogo che ad occupazioni di suolo transitorie ed iscusabili, sulle quali chi volesse imporre una tassa al pari che sulle occupazioni permanenti e fisse, verrebbe a dare argomento a continue e odiose vessazioni : e la stessa esazione della tassa per sua natura difficile, si convertirebbe in un vero ostacolo alla libertà dei traffici (5).

---

(1) Davenne, *Régime des communes*, p. 321.

(2) Cass. Torino, 28 luglio 1874 (*Riv. Amm.*, XXVI, 225).

(3) Cass. Napoli, 14 giugno 1882 (*Boll. Amm.*, ann. 1882, n. 24).

(4) Dep. prov. di Napoli, 15 gennaio 1868, e 8 gennaio 1869 (*La Legge*, ann. 1868, p. 178. — *La Legge*, ann. 1869, p. 70).

(5) Cons. di Stato, 21 luglio 1866 (*Man.*, ann. 1866, p. 308).
« Non ci pare che sia possibile l'imposizione d'una tassa di posteggio pei carretti carichi di commestibili, che transitano pel Comune attendendo allo spaccio della loro merce. La tassa di posteggio include, per poter essere applicata, il fatto dell'occupazione con un qualche carattere di stabilità, di permanenza. Ora questo carattere non vi è nel transito, anche quando il transitante per qualunque scopo si soffermi saltuariamente per

582. Appunto perchè la legge ha autorizzato i Comuni ad imporre solo sulle occupazioni in certo modo permanenti e durature del suolo pubblico una tassa ragguagliata all' estensione e all'importanza del suolo occupato, fu ritenuto che non debba esser lecito ai Comuni d'imporre un diritto di *posteggio* sui suonatori ambulanti; chè, oltre la legge comunale, violerebbe anche la legge di pubblica sicurezza, la quale a questa professione finora non ha imposto alcun vincolo arbitrario (1).

583. Vetture di piazza diconsi quelle che stanziano nelle vie o piazze pubbliche, e che non uscendo dal territorio della città, sono a disposizione del pubblico, senza essere propriamente destinate ad eseguire un servizio periodico da uno a un altro punto determinato della città stessa.

I Comuni autorizzati ad imporre una tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche possono colpire con essa i proprietari delle vetture di piazza per l' occupazione del suolo da essi fatta.

Conseguentemente è in facoltà dell'autorità comunale di concedere l' occupazione del suolo pubblico ad uso degli *omnibus* e vetture con quelle norme che reputi convenienti ed opportune per le stazioni, pel numero, per le linee e per ogni altra disciplina richiesta appunto dalla necessità di provvedere alla libera circolazione e all'ordine del servizio (2).

584. Nelle più volte citate istruzioni del 10 settembre 1865, si stabilì espressamente : « Questo balzello non si estende ai battelli ed alle barche dei porti di mare, dei moli o delle spiaggie, e nemmeno alle occupazioni del lido, perchè secondo i vigenti principii di diritto, il mare in vicinanza della costa, ed il lido sono di esclusiva giurisdizione dello Stato.

---

le vie che percorre. Egli usa certamente della via, ma non in modo da occuparla a guisa di conduttore del suolo ».

(*Riv. Amm.*, ann. 1884, p. 640).

(1) Ved. *Riv. Amm.*, ann. 1871, p. 335.

(2) Parere Cons. di Stato, 2 febbraio 1881 (*Riv. Amm.*, ann. 1881).

« Per distribuire adunque equamente una tale tassa, niun mezzo si ravvisa più conveniente che il sistema d'appalto. Apertasi così la via alla libera concorrenza, l'asta pubblica potrà far conoscere il vero valore del terreno che si concede.

« E sarà sommamente utile dividere l'appalto in tanti lotti, quanti saranno gli stanziamenti di cittadine; di modo che in ogni stanziamento esista un solo concessionario. Con ciò si sarà tolta una gran sorgente di lagni, che devono necessariamente insorgere quando un gran numero di concessionari , tutti d'interesse contrario , stanzino a lato l' uno degli altri ». Vedi sulla materia: circolare ministeriale 24 agosto 1874 (*Riv. Amm.*, anno 1874, pag. 791) ; parere del Consiglio di Stato 12 novembre 1872, e decisione ministeriale conforme 25 stesso mese (*Riv. Amm.*, ann. 1873, p 911).

« Lo stesso dicasi dei laghi e dei grandi fiumi, appartenenti allo Stato » (1).

Era la legge francese che autorizzava una tale tassa; ma fu già osservato che la stessa ripugna alla nostra legislazione.

585. Il principio stabilito è d'indole generale e non può distinguersi tra porto e porto, tra lido e lido. Di tal che quando anche si trattasse di un porto di quarta classe, e perciò, in conformità alla legge sui lavori pubblici, mantenuto dal Comune, il Comune medesimo non avrebbe nemmeno per questo titolo, facoltà d'imporre una tassa di occupazione di suolo pubblico. Il Consiglio di Stato sulla questione ha considerato (2):

« Che la legge comunale ha enumerate e specificate le tasse che i Comuni possono imporre, e fra esse non comprese quella di ostellaggio per i depositi che si facciano sopra i moli ed altre dipendenze dei porti di mare;

« Che il cenno fatto dall'art. 118, di tassa per occupazione di siti pubblici si riferisce evidentemente a siti di proprietà comunale, mentre i porti marittimi appartengono allo Stato;

« Che la facoltà negata ai Comuni dalla legge organica non fu loro data da alcuna legge speciale;

« Che se quella vigente sui lavori pubblici, conforme in ciò alla precedente del 1859, pose a carico dei Comuni la spesa dei porti di quarta classe, questa disposizione motivata dalla minore importanza di tali luoghi di approdo, rispetto alla generalità dello Stato, non può bastare, per trasferire la proprietà del suolo ai Comuni, e non può essere una ragione sufficiente per crederli autorizzati a stabilire tasse di ostellaggio in compenso della spesa sopportata;

« Che d'altronde per sua natura la tassa di ostellaggio nei porti marittimi, siccome quella che interessa il commercio internazionale è oggetto di competenza governativa, e vuole pur essere considerata come tale a mente della legge del 17 luglio 1861 e del Decreto Reale emanato per l'esecuzione di essa il 25 agosto 1866 ».

E opinò quindi che i Comuni non possano imporre tasse di ostellaggio pel deposito di merci sopra i moli o altre dipendenze dei porti marittimi, qualunque sia la classe cui appartengono i porti stessi (3).

---

(1) Istruzioni 10 settembre 1865, cap. III (*Le gabelle del Regno d'Italia*, vol. V, pag. 349).

(2) Parere Consiglio di Stato, 2 aprile 1868.

(3) Ecco ancora le massime seguenti:

« I Comuni non hanno facoltà di stabilire una tassa a titolo di occupazione di suolo pubblico lungo i siti di sbarco dei porti, dovendosi ritenere che simili siti sfuggono dalla dipendenza municipale, come facienti parte

586. La tassa in discorso non può colpire le insegne dei negozi affisse all'entrata dei pubblici esercizi: è vero che queste sono esposte nelle pubbliche vie, ma non si possono considerare esclusivamente come una occupazione del suolo od area pubblica.

Il Ministero delle Finanze osservava quanto segue, sul regolamento relativo a detta tassa, deliberata dal Municipio di Napoli, nel 1866: e cioè prima che venisse decretata la nuova tassa speciale sulle insegne:

« Questa tassa non è consentita dalla legge che per la parte, che può cadere sull'occupazione del suolo e dello spazio pubblico. Essa deve perciò essere soppressa, e se vi ha qualche parte, che ne sia suscettibile, potrà essere fusa con quella del plateatico ».

E ciò è tanto più vero in oggi. Dappoichè quando si ravvisò la convenienza di concedere ai Comuni una cosiffatta imposta, la si autorizzò nel 1874, con una legge speciale e con norme e criteri in parte distinti da quelli, che regolano la tassa sulla occupazione degli spazi ed aree pubbliche.

587. L'autorità municipale può determinare i luoghi per le affissioni di stampati da esporsi al pubblico.

Non possono peraltro i Comuni imporre tasse sulla medesima affissione, e tanto meno darla in appalto con privativa (1).

588 Si deve pure ritenere la non imponibilità delle porte e finestre, sporti, cornicioni prospicienti sulla pubblica via, poichè, per quanto in fatto possano scostarsi dalla linea rigorosa, che segna la proprietà privata, ed invadere l'area pubblica, in modo permanente (come avviene a riguardo dei cornicioni), o solo temporaneamente (come avviene per le finestre e persiane, che necessariamente si aprono sull'area pubblica), pure un tal fatto non eccede i limiti di quell' uso delle cose pubbliche, che è di ragione uni-

---

dei porti medesimi ov' è di competenza del Governo il provvedere alla riscossione delle tasse marittime » (Decisione della prefettura di Napoli, 25 novembre 1868, *Man.*, 1869, pag. 47).

« Non sono più ammessibili le tasse così dette di *terratico*, sulle merci scaricate dai carri sulle barche e viceversa, che si riscuotevano in alcuni Comuni.

« Nella tassa di *terratico* non si verificherebbe un' occupazione propriamente detta, e con detta tassa non si avrebbe riguardo all'estensione ed importanza del sito che impropriamente si riterrebbe occupato sul carico e scarico delle merci, le quali non rimangono in deposito, ma vengono trasportate, tramutandosi per le loro destinazioni dai carri sulle barche e viceversa.

« Quindi i Comuni che addietro avevano imposto questa tassa, ora non possano più riscuoterla, e devono anzi mettere i propri regolamenti d'accordo colle nuove leggi in vigore, senza di che tali regolamenti tornerebbero privi da ogni efficacia legale (Parere del Consiglio di Stato, 11 febbraio 1869) ».

(1) Cons. di Stato, 2 maggio 1871, Com. di Napoli (*La Legge*, XII, II, 86).

versale e che, nel caso, ha la sua approvazione illimitata nel diritto comune (1); nè riveste alcuno dei caratteri speciali di quell'altro uso *praeter fundi naturam*, nel quale solo risiede la legittimità della tassa. Altrimenti si verrebbe all'assurdo di ammettere una tassa, che la nostra legislazione ha respinto, quella cioè sulle porte e finestre.

589. Ma che dovrà dirsi, non delle aperture e sporti praticati nel muro perimetrale delle case, e strettamente necessari all'estetica e all'economia degli edifizi cittadini; ma di quelle aperture, che si fanno sul suolo stradale, difese da apposite griglie in ferro, e colle quali si dà una povera luce agli squallidi abituri posti sotto il livello della strada?

Se gli sporti e finestre aperte *sopra* il suolo pubblico si possono e si devono considerare come l'esercizio di una servitù necessaria e autorizzata dalla legge civile per soddisfare ad una necessità, portata dalla vita cittadina, lo stesso però non può più dirsi a riguardo delle aperture praticate addirittura *sul* suolo pubblico e difese da griglie in ferro. Queste ultime implicano un uso del pubblico suolo *praeter fundi naturam*, rappresentano una vera occupazione: e ragione vorrebbe che la stessa potesse essere passibile del tributo (2).

590. La legge comunale autorizza i Comuni a *dare in appalto* la privativa del peso pubblico e l'altra dell'affitto di banchi in fiere e mercati (3): non dice però altrettanto della tassa d'occupazione del suolo pubblico. Nel silenzio potrà ammettersi un tale sistema anche per quest'ultima tassa?

È vero che nel nostro ordinamento tributario il vessatorio sistema degli appalti è stato di regola bandito, tranne per ciò che concerne

---

(1) Art. 587, 588, 591 Cod. civ.

(2) Crediamo opportuno accennare ad una strana eccezione, stabilita dalla giurisprudenza a favore dei ricevitori del lotto, per le insegne del *pubblico lotto*. Accettiamo la decisione come regola generale, quando si tratta di insegne, ma per motivi di un'indole più generale di quelli, a cui si arrese la Corte.

— « Lo Stato, come persona, viene equiparato alle altre persone, e quindi paga le tasse municipali come ogni altro. Ma per tutto quello che si attiene alla percezione dei tributi, fra i quali è annoverato il lotto, rappresenta intera la nazione e non deve essere ostacolato nelle varie funzioni, che esercita nell'interesse di tutti; onde, per la necessità delle cose, non può essere colpito da tutti quegli obblighi, ai quali il privato è soggetto.

« E quindi i ricevitori del lotto, che sono dalle leggi considerati come contabili dello Stato, non devono pagare la tassa comunale di occupazione di spazi pubblici per la collocazione fuori del casello della tabella portante la scritta « lotto pubblico », giacchè tale tabella serve agli scopi della percezione di un tributo governativo ». — Cass. Napoli, 29 luglio 1876 (*Riv. Amm.*, XXVIII, 529).

(3) Art. 118, n. 4, leg. com. e prov.

i dazi di consumo e qualche altra imposta, che non viene distribuita con un criterio di *apprezzamento*, ma coll'indeclinabile criterio del peso, del numero e della misura.

Ma la tassa in discorso entra evidentemente nel novero delle eccezioni, sia per la strettissima affinità, che ha colla privativa dell'affitto di banchi in fiere e mercati, sia più specialmente pei caratteri sostanziali, che alla medesima impresse il legislatore, stabilendo che dovesse andare unicamente ragguagliata al sito occupato e all'importanza della posizione, senza nessun riguardo ad altri criteri meno certi e più variabili. Il che la rende mirabilmente atta ad una riscossione per appalto.

E la pratica costante ha confermata questa attitudine, come dall'altro canto la giurisprudenza consacrò un sistema che rende ai Comuni molto facile il valersi di tale provento.

591. Per le regole concernenti l'appalto, si fa opportuno rinvio ad apposito titolo sullo accertamento e riscossione della tassa.

Basti notare intanto che all'effetto di rendere obbligatoria e legittimamente stabilita l'imposta, occorre un regolare appalto. Così i Municipi non potrebbero sostituire all'appalto un semplice affittamento del suolo destinato ad occupazione, con facoltà nel concessionario di sublocarlo. Tanto la natura inalienabile del pubblico suolo, quanto il carattere di imposta nel correspettivo dell'occupazione, ripugnerebbero ad un tale atto che renderebbe alienabile il primo, e snaturerebbe la seconda nel prezzo di una locazione.

E bene fu osservato « che dando in appalto la riscossione di una tassa di cui non si fosse prima stabilito l'ammontare, i Municipi verrebbero ad alienare a favore di un terzo quel diritto che dalla legge è solo ad essi conceduto, subordinatamente alle disposizioni di cui all'art. 138 della legge comunale » (1). — Dovrà dunque il Comune nel concedere in appalto la tassa, stabilire previamente il regolamento opportuno, e determinare la tariffa, tanto in ordine alle varie categorie dei siti da occuparsi, distinti secondo la loro importanza, quanto in relazione al prezzo di occupazione in ragione di una misura data: e sotto l'osservanza del regolamento e della tariffa, dovrà venire esatta la tassa.

592. Dalla natura della imposta discende, che le contravvenzioni al regolamento comunale per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche sono di ordine pubblico, come recentemente ritenne la Corte suprema di Napoli (2).

È questo un principio che va sempre più raffermandosi, come

---

(1) Parere Cons. Stato, 5 agosto 1863 (*Riv. Amm.*, ann. 1863, p. 618).
(2) Cass. Napoli, 14 giugno 1882 (*Boll. Amm.*, ann. 1882, n. 24).

appare anche dalle sentenze di altre Corti. Si consulti quella della Cassazione di Roma, a sezioni unite, 27 maggio 1881 (1).

593. Inutile poi, dopo le cose premesse, avvertire che le controversie relative alla tassa di occupazione di suolo pubblico, come quelle che riguardano una vera imposta, sono sottratte alla competenza dei Pretori: secondochè ebbe a ritenere in modo esplicito la Cassazione di Torino (2).

CAPO IV.

Tassa di occupazione di suolo nei cimiteri pubblici. Natura delle concessioni.

594. *Tra le cose pubbliche sono anche i cimiteri — L'occupazione può essere titolo di una tassa analoga a quella di cui all'art. 118 legge comunale.*
595. *I* sepulcra familiaria, *i* coemeteria.
596. *Legislazione vigente sui cimiteri.*
597. *A chi spetti la proprietà dei cimiteri.* Quid juris *degli antichi cimiteri parrocchiali.*
598. *Legittimità della tassa di concessione per le sepolture speciali.*
599. *Natura particolare di tale concessione — limitata all'uso, e senza intingere nell'alienazione.*
600. *Quindi la tassa di concessione fu riconosciuta anche competere sui cimiteri non comunali.*
601. *Le concessioni sono alligate all'immutabilità della destinazione, strettamente personali e fuori di commercio, nè passibili di vendita volontaria o forzata.*
602. *Le tombe famigliari.*
603. *L'amministrazione è arbitra nell'accordare o negare la concessione.*
604. *Non si può subordinare al pagamento di tassa la semplice inumazione nelle tombe comuni.*
605. *Se, e fin dove sia ammessibile un contributo per il trasporto dei cadaveri al cimitero.*

---

(1) Cass. Roma, a sezioni riunite, 27 maggio 1881 (*Man. degli Amm.*, ann. 1881, p. 271).

(2) Cass. Torino, 15 maggio 1878 (*Riv. Amm.*, XIX, 622).

« ..... Il giudicare (delle controversie su questa tassa, è riservato solo ai tribunali, secondo il chiaro disposto degli art. 70, 71 e 84 del Cod. di proc. civile. Il perchè il pretore del Sestiere Portoria di Genova, che diversamente ritenne e decise, considerando la tassa medesima come un fitto, falsamente interpretò il n. 3 dell'art. 118 della legge comunale e provinciale, 20 marzo 1865, non che gli art. 432 e 1569 del Cod. civ., com' è detto nel ricorso del Delfino, e la sentenza sua denunziata, vuol essere dunque cassata.

« Per questi motivi, cassa la sentenza del Pretore del Sestiere Portoria di Genova, 23 novembre 1877, e rinvia la causa a senso dell'art. 544 Cod. di proc. civ., al tribunale di Genova ».

606. *A chi spetta il diritto di scegliere e dare sepolcro all'estinto? Caso in cui sia stata espressa volontà in proposito.*
607. *In mancanza di espressa disposizione, competerà di preferenza il diritto agli eredi del sangue o a quelli testamentari?*
608. *Concorso di più eredi legittimi. A chi appartenga la scelta del sepolcro al coniuge morto intestato e senza figli: — se al coniuge superstite o agli ascendenti.*
609. *Imposta governativa sui trasporti, tumulazioni ed esumazioni.*

594. Tra le cose pubbliche son pure i cimiteri, *sepulcra:* e questi, giusta la definizione di Gaio, facevano parte delle *res divini juris* (1), secondo quella da lui detta *summa rerum divisio* in *res humani* e *res divini juris*. Ed erano *sacrae* le cose *quae Diis superis consacratae sunt* (2), *religiosae* quelle *quae Diis manibus relictae sunt* (3), ovverossia i sepolcri. — Vedremo come la concessione degli spazi relativi, possa nella nostra legge essere titolo ad una speciale contribuzione molto analoga alla « tassa di occupazione di spazi ed aree pubbliche », di cui all'art. 118 della legge comunale.

595. La religione dei morti ebbe sempre le sue are, i sepolcri: ma l'istituzione dei cimiteri, ossia di luoghi consecrati a sepoltura comune, non è egualmente antica.

Così presso i Romani non esistevano cimiteri pubblici, senonchè pei poveri, come attesta Orazio (4), e fanno fede altri scrittori, e segnatamente Varrone (5) e Aggeno (6). Eccettuati i poveri, tutti avevano tombe proprie o famigliari. — *Familiaria sepulcra dicuntur, quae quis sibi familiaeque suae constituit; hereditaria autem, quae quis sibi heredibusque suis constituit, vel quod paterfamilias jure hereditario acquisivit* (7).

E questi *sepulcra familiaria* erano in particolar modo tutelati colle disposizioni in favore delle *res religiosae*. — Se in un luogo pienamente libero, nel commercio degli uomini, si seppelliva un cadavere, quel tratto di terra che raccoglieva le ossa, fossero quelle d'un uomo libero, oppure di un servo, sfuggiva al commercio degli uomini, non era più di diritto umano, diveniva una *res divini juris* (8), e per un certo spazio intorno al cadavere non poteva in alcun modo coltivarsi la terra.

(1) GAIO, II, 2.
(2) GAIO, II, § 4.
(3) GAIO, ivi.
(4) HORAT, *Serm.*, I, 8.
(5) VARRO, *De Ling. Lat.*, V, 25.
(6) AGGENO, *De controv.*, p. 72.
(7) Fr. 5 e 6, D., *De religiosis*, XI, 7.
(8) Fr. 1 e 6, § 2, *De divis. rer. et qual.*, I, 8.

Le tombe erano ordinariamente situate in vicinanza alle città, e isolate le une dalle altre; e non era lecito, di regola, dar sepoltura ad alcuno dentro la città stessa, per quanto poi successivamente si sia venuto derogando continuamente a tale principio (1).

Le catacombe furono le prime chiese e i primi cimiteri dei cristiani: donde forse la ragione dell' uso antichissimo di dar sepoltura nei templi, durata fino ai nostri giorni.

Il diritto canonico regolò per molti secoli la materia, e si ebbero i cimiteri parrocchiali, allo stesso modo che nei registri parrocchiali si conservarono gli atti dello stato civile. Anche il diritto canonico dichiarò sacri i luoghi destinati a sepoltura, ma non bastò più a renderli tali il semplice fatto del seppellimento di un uomo, come avveniva nel diritto romano; fu necessaria invece l'autorità del superiore ecclesiastico. Alle parrocchie soltanto appartenne il diritto di avere un cimitero, e non fu che in forza di privilegi speciali che venne permesso alle altre chiese di mantenere cimiteri particolari (2). Speciali incombenze vennero poi date alle fabbricerie in ordine ai cimiteri stessi (3).

596. Nell'ordine naturale delle cose, per ciò che ha tratto alla materia in esame, l'autorità comunale si presentava come quella cui più specialmente doveva essere affidata un' ingerenza quasi esclusiva, sotto l' osservanza di speciali disposizioni di legge. La competenza dell' autorità municipale quanto alla polizia dei cimiteri, già veniva riconosciuta fin dallo scorso secolo dal R. Senato di Torino in una sentenza del 24 ottobre 1778, con cui decideva che pel fatto solo dell' esistenza di un cimitero nella comunità di

---

(1) Cicero, *De legibus*, II, 23.

Il divieto rigoroso di seppellire nella città si trova nelle stesse leggi delle XII Tavole: *hominem mortuum in urbe non sepelito*. E lo ripetono Diocleziano e Massimiano in const. 12, Cod. *de religiosis*, III, 44. *Mortuorum reliquias, ne sanctum jus municipiorum polluatur, intra civitatem condi, jampridem vetitum est*. Ed è notevole ancora sulla materia un rescritto del divo Adriano: *Divus Hadrianus rescripto poenam statuit quadraginta aureorum in eos, qui in civitate sepeliunt, quam fisco inferri jussit; et in magistratibus iisdem, qui passi sunt; et locum publicari jussit et corpus transferri*. Si domandò ad Ulpiano: *quid tamen, si lex municipalis permittat in civitate sepeliri?* E il giureconsulto risponde, che lo statuto municipale non ha vigore di fronte al rescritto imperiale: *Post rescripta municipalia, an ab hoc discessum sit, videbimus, quia generalia sunt rescripta, et oportet imperialia suam vim obtinere et in omni loco valere*. Dalla novella 133, cap. 3 di Giustiniano appare però come si concedesse ai monaci ed alle monache la sepoltura nei loro monasteri, e da una novella 33 dell'imperatore Leone, fu permesso di seppellire generalmente i morti entro la città.

(2) V. Dalloz, *Répert*. voc. *Culte*, p. 743.

(3) V. *Traité de l'administration temporelle des paroisses*, par M. l'Archevêque de Paris, tit. II, § 3. Paris 1845.

Sommariva del Bosco, era tolto ai Padri Serviti di seppellire nelle loro chiese anche quelli che vi avevano sepolcri di famiglia (1).

Le disposizioni legislative in Francia sul governo dei cimiteri, furono riassunte pressochè tutte nel decreto 23 pratile, anno XII, completato dall'ordinanza reale 6 dicembre 1843, che ne svolse le disposizioni principali, specialmente per quanto riguarda la concessione di terreni per le sepolture private. A tenore poi dell'articolo 70, n. 17, della legge 18 luglio 1837, i Comuni furono ammessi a provvedere alla chiusura dei cimiteri, alla manutenzione, e alla traslazione nei casi determinati dalle leggi.

E fu ricevuto come canone di dottrina e di giurisprudenza, che la proprietà dei cimiteri spetti sempre ai Comuni, e il Consiglio di Stato con ripetuti avvisi dichiarò che i cimiteri non possono appartenere, nè a privati, nè ad istituti pii, e che, ad es., neppure una fabbriceria potesse essere autorizzata ad accettare il legato o la donazione di un immobile destinato dal donatore all'uso di cimitero (2).

In Italia, dopo l'unificazione del Regno, i Comuni, a termini delle vigenti leggi, provvedono intieramente alle spese dei cimiteri, e a tutto quello che ha tratto alla polizia igienica dei medesimi: ed è ormai cessata ogni ingerenza diretta di altre autorità, essendo rigorosamente vietata l'inumazione fuori dei cimiteri comuni (3). Può anzi darsi che oggi non v'abbia servizio meglio disciplinato di questo, riflettente le inumazioni e il decoro dei luoghi di estrema dimora, intorno al quale dispongono le leggi 20 marzo 1865, sull'amministrazione comunale e provinciale, e sulla sanità pubblica,

---

(1) Canesti, *Giurispr. canonica e civ. dei parroci del Piemonte*, p. 201.

(2) Davenne, *Régime des communes*, p. 115.

(3) Quanto nocumento venisse dalla mancanza di cimiteri comuni alla salute pubblica (insegna il Gianzana) è facile immaginare, massime allorchè si trattava di morti contagiose; ciò nonostante si fu solo dopo la rivoluzione francese, che in Italia si cominciò a regolare i cimiteri, staccandoli dalle chiese ed allontanandoli dall'abitato, coll'abbandono dell'uso generale di seppellire nelle chiese. Ciò è dovuto, per l'Alta Italia al decreto consolare del 15 giugno 1804, seguìto da varie leggi posteriori. Nè, caduto il Governo napoleonico, si tornò all'uso antico. Se riviveano le leggi, i costumi eransi mutati, ed il pensiero della salute pubblica invadeva la questione religiosa. Si è in seguito a ciò che nel Piemonte nel 1832, con decreto del Senato (cui aspettava tale mansione) si prescriveva l'uso di seppellire nelle chiese, ed ordinava in tutti i Comuni la formazione di cimiteri, e identiche prescrizioni adottavansi in quel torno in tutti i paesi d'Italia, le quali oggi sono unificate dalla legge del 1865.

Questa legge ed il suo regolamento sono ispirati a questo concetto, che le *inumazioni* di regola non si pratichino fuorchè nei *cimiteri*, — che ogni Comune del Regno debba averne uno, — che i medesimi siano a tale distanza dall'abitato, e costrutti in modo da essere fuori del pericolo di recare danno alla pubblica salute.

S. Gianzana, *Commento alla legge di sanità pubblica*, p. 61, 62.

il regolamento sanitario 18 giugno 1865, sostituito dal nuovo regolamento approvato con R. Decreto 14 giugno 1877, e parecchie istruzioni ministeriali. Oltre a ciò, molti Comuni possiedono regolamenti speciali sul servizio dei cimiteri. Il legislatore si è mostrato giustamente sollecito di provvedere ad un servizio di amministrazione, che si collega ad uno dei più elevati e dei più nobili sentimenti dell'umanità (1).

La legge comunale all'art. 87 stabilisce che il Consiglio comunale, in conformità delle leggi e dei regolamenti, delibera intorno alle costruzioni e al traslocamento dei cimiteri; — e all'art. 116, alinea 11, sta scritto che sono obbligatorie le spese pei cimiteri. Disposizioni particolari poi furono contemporaneamente date pei Comuni ove non esistesse cimitero pubblico, o il cui cimitero non avesse tutte le condizioni richieste dagli articoli sopracitati per la costruzione dei cimiteri. Diffatti, all'art. 70, capoverso, dell'antico regolamento per la sanità pubblica già si era stabilito: — I Comuni che alla data del presente regolamento non avessero cimitero pubblico, dovranno costruirlo e porlo in uso tutt' al più tardi per il 1° gennaio 1867; — e all'art. 73, capoverso, — in quanto ai cimiteri ora esistenti, i Prefetti provvederanno a norma delle istruzioni che saranno impartite dal Ministro dell'Interno.

597. Fu premesso che in certo modo i cimiteri appartengono ai beni di uso pubblico, e certamente questo carattere hanno a termini della nostra legislazione vigente. Essi fanno parte dei beni dei Comuni, i quali beni, come è risaputo, si distinguono in patrimoniali e di uso pubblico; e quindi la proprietà ne spetta al Comune a cui carico è l'onere della costruzione e della polizia degli stessi (2).

Ciò deve dirsi dei veri e propri cimiteri comunali; ma si potrà dire altrettanto di quei cimiteri i quali sono annessi a chiese parrocchiali fino da tempo immemorabile? Sono anche questi di proprietà comunale?

A ragion d'esempio negli Stati parmensi, prima della loro annessione al nuovo Regno d'Italia, i cimiteri, per la massima parte, erano proprietà delle opere parrocchiali o fabbricerie, le quali erano obbligate a sostenere tutte le spese di costruzione e conservazione (3).

Si fece questione se in forza delle nuove leggi che addossarono tali spese ai Comuni, le aree degli antichi cimiteri si fossero da

---

(1) V. Aliberti, *Della concessione dei tumuli nei cimiteri* (*Riv. Amm.*, ann. 1872, p. 875).

(2) Astengo, *Guida amministrativa*, pag. 487.

(3) Decreto sovrano del 18 novembre 1819, n. 74.

1062. Le sovrimposte a favore della Provincia costituivano secondo il sistema della legge 20 marzo 1865, un cespito di illimitata produttività, e quasi l'unica risorsa riservata alle Provincie stesse. L'art. 173 della legge comunale e provinciale dispone infatti che « alle spese provinciali, in caso d'insufficienza delle rendite e delle entrate ordinarie, si supplirà con centesimi addizionali alle imposte dirette, e colle altre rendite che saranno dalle leggi consentite ».

1063. Con questa semplice disposizione era provveduto in modo sicuro alle finanze della Provincia; e cessavano col 1866 i sistemi diversi di imposte autorizzati dalle precedenti legislazioni.

Decise infatti ripetutamente il Consiglio di Stato che l'art. 173 della nuova legge 20 marzo 1865, disponendo che alle spese provinciali, in caso di insufficienza delle rendite e delle entrate ordinarie si supplisce con centesimi addizionali alle imposte dirette, implicava abrogazione nelle Provincie napolitane del modo speciale di provvedere alle spese provinciali per opere pubbliche col mezzo dei ratizzi, anteriormente in vigore; — aggiungendo che la nuova disposizione legislativa doveva essere osservata rigorosamente, sia che si trattasse di passività contratte prima del 1866, sia che si trattasse di passività dipendenti da spese posteriori (1).

---

(1) Cons. di Stato, 29 ottobre 1866, dal Ministero adottato. Dep. prov. di Molise e Comune di Pozzilli.

« La legge comunale e provinciale 20 marzo 1865 riguardante tutto il Regno, a termini dell'art. 236, andò in vigore in parte il 1° luglio 1865 ed in parte al 1° gennaio 1866. Quindi tutte le Provincie nell'anno 1866 per far fronte alle loro spese devono, secondo l'art. 173 di detta legge ed in mancanza di altre rendite ed entrate ordinarie, provvedere con centesimi addizionali sulle imposte dirette o con altre rendite che verranno dalle leggi determinate.

Questo modo di procurarsi i fondi necessari non ammette eccezione e riguarda tutti i casi e le varie cause delle spese, si tratti di passività contratte prima o dopo del 1866.

Così a fronte di questa disposizione legislativa devono cessare anche nelle Provincie napolitane i modi speciali di provvedere alle spese provinciali per opere pubbliche col mezzo dei ratizzi che erano anteriormente in vigore, e devono i Consigli provinciali appigliarsi al mezzo dei centesimi addizionali.

Dalle premesse considerazioni emerge la conseguenza che la Deputazione provinciale di Molise collo stanziamento fatto nel bilancio del 1866 del Comune di Pozzilli delle L. 958,72 come sua quota nel concorso dei ratizzi, volle attuare un modo di provvedere alle spese provinciali che in detto anno 1866 era cessato e se ne surrogò un altro dei centesimi

1064. Secondo la legge organica sopra citata, nessun limite era segnato alle sovrimposte provinciali, come del pari nessuno ne era segnato per le sovrimposte comunali: la tassa di ricchezza mobile e quella fondiaria erano egualmente suscettibili di sovrimposta, a condizione che gravasse ugualmente su tutti i due tributi, fondiario e mobiliare, ed in pari proporzione (1).

Nell'articolo 10 del progetto il barone Ricasoli proponeva che la sovrimposta alle contribuzioni dirette, stabilita dalle Provincie e dai Comuni per far fronte alla deficienza dei loro bilanci, dovesse colpire con eguale proporzione tutte le contribuzioni dirette.

E questa disposizione era accettata dalla Commissione parlamentare che riferì sul progetto che divenne poi la legge in vigore.

« La massima che si verrebbe a sancire è conseguenza naturale di quell' eguaglianza innanzi all' imposta che è uno dei principii fondamentali del reggimento costituzionale. Cotesta eguaglianza non esiste appieno allorquando alla deficienza dei bilanci venga sopperito a spese di taluni piuttosto che di altri contribuenti. Che se l'imposta deve essere uguale per tutti i cittadini, preme sopratutto che questa uguaglianza sussista fra coloro che debbono pagare l' imposta e coloro che la decretano, giacchè nell' interesse di questi ultimi sta una sicurtà in favore dei contribuenti. Pongasi che l'aumento del contributo cada sopra i possidenti di terre, non su coloro che per altro titolo contribuiscono all'imposta diretta; se il voto di questi ultimi fosse preponderante nei Consigli, l'imposta non verrebbe decretata da quegli che la pagano. Questa condizione di cose potè finora aver luogo nelle antiche Provincie. Noi non abbiamo creduto che essa debba continuarsi, nè introdursi là dove pur anco non esista. Sui temperamenti di equità che poterono suggerirla, debbono prevalere i principii costituzionali che furono dinanzi accennati. L' eguale proporzione fra tutte le contribuzioni dirette concorrerà colle altre disposizioni a moderare i Consigli provinciali, qualche volta troppo corrivi a stabilire le imposte » (2).

1065. Però, come già si avvertì parlando delle sovrimposte comunali, la regola dell' illimitata facoltà di sovrimporre ai tributi erariali trovò presto anche per le Provincie un'eccezione in riguardo alla tassa di ricchezza mobile, che gravi necessità finanziarie dello Stato tendevano a rendere esclusivamente governativa.

---

addizionali pel combinato disposto degli articoli 173 e 252 della legge comunale 20 marzo 1865, ondechè una tale decisione deve essere annullata siccome contraria alla legge, e fondato si presenta il richiamo del Comune di Pozzilli ».

(1) Art. 230, legge com. e prov.

(2) Relazione Buoncompagni presentata nella tornata 20 giugno 1863.

in essi, il cui provento appartiene di diritto ai Comuni (1); e certamente le relative concessioni si concretano in un'occupazione del pubblico suolo: cui sono applicabili pertanto le norme generali stabilite nella materia.

Ciò basta ad escludere che le concessioni, anche perpetue, costituiscano un'alienazione del suolo destinato a cimitero.

Seguendo la giurisprudenza francese, il nostro Consiglio di Stato ha più volte deciso che — le concessioni di siti nei cimiteri per tumuli privati non vestono carattere di vera alienazione di proprietà, ma sono semplici cessioni d'uso a favore di persone, sotto determinate condizioni; tantochè il concessionario non può ripetere indennità, salvo convenzione speciale, perchè siasi immutata la destinazione del cimitero, ed esso non possa continuare nel suo diritto d'uso (2). « Tale massima, dice il Conti, sembra anche a noi esatta di fronte agli articoli di legge, che impongono tanti obblighi ai Comuni per riguardo ai cimiteri, obblighi ad adempiere i quali si richiede, nell'interesse pubblico, la massima facoltà e la più ampia libertà di disporre: cose, che verrebbero meno il giorno, in cui, nei contratti fra Municipi e privati, nel caso nostro, s'avesse una vera ed effettiva traslazione di proprietà (3) ».

600. Ed appunto perchè colla concessione non si aliena alcuna parte del suolo, ma soltanto se ne accorda l'uso per un tempo qualunque, fu stabilito che competa ai Comuni la tassa d'occupazione, anche in ordine a quei cimiteri, che non sono di spettanza di esso Comune, ma semplicemente parrocchiali: nel qual caso la detta tassa presenta davvero la più spiccata analogia, piuttosto colla tassa per locazione di posti nei mercati, che con quella di occupazione di suolo pubblico.

In Francia realmente si sollevò la questione se dovesse ritenersi

---

(1) DAVENNE, *Régime* ecc., p. 147.

(2) Parere Cons. di Stato, 23 giugno 1854 e 25 luglio 1855 (*Riv. Amm.*, ann. 1855, p. 604. Ved. anche *La Legge*, ann. 1871, vol. II, p. 108).

(3) V. CONTI, *I cimiteri* (*La Legge*, 1875, III, 95).

E l'opinione del Conti ha pure l'appoggio dell'autorità del Prof. Gianzana: — « Pare anche a noi, egli dice, che il cimitero essendo per sua natura bene di pubblico uso, ove, anche contro corrispettivo, alcuno materialmente acquisti l'area, comperi il diritto di costrurre il suo sepolcro, non venga ad avere alcun diritto che di tenere ivi il monumento, il sepolcreto, il mausoleo, tal suo diritto è subordinato alla condizione di tenere il sepolcreto fino a che il luogo servirà di cimitero: — il giorno quindi in cui cesserà la destinazione del luogo, cesserà il suo diritto, ed esso non avrà altra facoltà che di torsi i materiali, i marmi e le statue, che avesse ivi poste, sui quali il suo diritto non avrà potuto perdersi mai per l'accessione di essi al suolo pubblico, in forza del riconoscimento continuo per parte del Comune del diritto medesimo, col fatto del canone ricevuto, e dall'aver il medesimo terreno sempre ed esclusivamente servito di sepolcro ad una data famiglia ».

(SEBASTIANO GIANZANA, *Commento alla legge di sanità pubblica*, p. 82).

proibito ai Comuni di rilasciare concessioni pei cimiteri il cui suolo è *proprietà di un terzo,* come per quelli fondati dalle opere parrocchiali, ma pur sempre con destinazione a pubblico uso.

Il *Journal du Conseil de fabrique* sostenne il diritto delle fabbricerie a fare le concessioni, quando il cimitero fosse di loro proprietà. Ma quest'opinione non trovò seguito e fu contraddetta dalla giurisprudenza costante del Ministero dell'Interno, come lo fu poi dalla stessa legge 18 luglio 1837 sull'amministrazione municipale, che all'art. 31, n. 9, sanzionò, senza restrizioni, il diritto dei Comuni a fare tali concessioni e a lucrarne il corrispettivo. Onde, osservò il citato Davenne che se prima della legge del 1837 la quistione poteva essere sollevata, prevalendosi del silenzio del legislatore, dopo di quella legge non doveva dirsi più possibile al riguardo una *seria* contestazione (1).

601. Altra conseguenza della natura delle concessioni in discorso, repugnanti a qualunque concetto di alienazione, si è che le medesime sono strettamente alligate alla condizione dell'uso a privato sepolcro e puramente personali. Così, nè può variarsene l'uso, nè, osservato anche l'uso, se ne può operare la cessione a terzi e metterle in commercio. Donde ancora è a concludersi che i principî sull'espropriazione, sulle divisioni e sulle ipoteche non sono al caso applicabili. Le concessioni, anche perpetue, non dànno che un diritto di godimento e di uso con destinazione speciale e nominativa, e tutto quanto i concessionari possono esigere, in caso di trasferimento del cimitero, è che sia loro assicurato il godimento, alle stesse condizioni, di una uguale porzione di terreno nel cimitero novellamente stabilito (2).

E appunto perchè sono fuori commercio i sepolcri ed i vestiboli dei sepolcri, non possono essere investiti dall'esecuzione forzata i posti vacanti di sepolcro in un cimitero; onde fu ancora recentemente deciso che il *jus sepulcri* concesso ad una persona e suoi eredi o successori, come diritto inerente alla persona, non può essere sperimentato dai creditori.

Ecco, in proposito, le dotte considerazioni della Corte torinese (3), la quale, in base al diritto antico e moderno, ritenne:

« In base all'accennato sistema, nel diritto romano, già fin dalla origine, si ritrova, nel quinto capo della decima delle Dodici Tavole, stabilito il principio, secondo il quale *fori bustive aeterna auctoritas esto*, e poi nelle Leggi 2 e 9, Cod. *de religiosis*, stabilito che: *sin autem voluntate tua mortuum aliquis in locum tuum intu-*

---

(1) Davenne, *Régime des communes*, p. 386.
(2) Circ. min. int., 30 déc. 1843 (Dalloz, *Répert.*, voc. *Culte*, n. 806).
(3) App. Torino, 25 luglio 1882 (*La Legge*, ann. 1882, II, 664).

lerit, religiosus iste efficitur: quo facto, monumentum, neque veniri, neque obligari a quoquam, prohibente juris religione, posse, in dubium non venit...; poichè *locum religiosum distrahi non posse manifestum est,* e nelle Leggi 22, *de contrah. empt.,* e 83, *de verb. oblig.,* è dichiarato: *si omne religiosum venierit, nullam esse emptionem......* perchè *religiosam rem inutiliter stipulor.* « Adunque, secondo gl'insegnamenti e i precetti della sapienza romana, fuori commercio sicuramente era il sepolcro, che dalla Legge 2, *de religiosis,* è definito il luogo *ubi corpus ossave hominis condita sunt.*

« E nel caso si tratta qui di tal famigliare sepolcro, il quale è appunto nella Legge quinta dei Digesti, al titolo *de religiosis,* definito siccome quello *quod quis sibi familiaeque suae constituit.*

« Pertanto deve in questa specie essere applicato il principio scritto nella Legge 13, Cod. *de religiosis,* secondo il quale: *jus sepulcri, tam familiaris quam hereditarii ad extraneos etiam heredes: familiaris autem ad familiam, etiam si nullus ex ea heres sit, non etiam ad alium quemquam qui non est heres, pertinere potest.*

« Adunque il *jus sepulcri*, nel quale il diritto di cui si tratta, si risolve, poichè si spiega e si esercita sopra un immobile, che si trova nel dominio di un terzo, il Comune di Torino, il *jus sepulcri,* dicesi, spettante alla signora Vacchetta, è un vero e proprio diritto di ragione famigliare, il quale spettava però soltanto a coloro, i quali siano della famiglia, finchè ce ne siano, e poi, in seguito all'eventuale estinzione di questa, agli eredi immediati e mediati dell'ultimo della famiglia, nel quale, a imitazione di quanto si verifica nella materia del *jus patronato,* il diritto famigliare diventerebbe ereditario.

« Ora, tanto in sostanza di sua natura famigliare, come in contingenza di sua trasformazione in titolo ereditario, il diritto di sepoltura, del quale si tratta, è sicuramente un diritto inerente alla persona: inquantochè, nella condizione di cose prima accennata, tale diritto spetta, per ragione soltanto di appartenenza di una persona, alla famiglia vocata; intanto che pur nella condizione di cose accennata di poi, il diritto spetta bensì ad un terzo, ma per ragione della qualità ereditaria, la quale ha per effetto in diritto di continuare nell'erede la persona del defunto.

« Adunque è manifesto, come il diritto, del quale, in questa causa di opposizione, si tratta, essendo inerente alla persona della debitrice Vacchetta, non possa formare oggetto di sperimento di diritto di sorta alcuna, da parte del creditore Gloria; sicchè, anche dal secondo sopra esposto punto di vista e di diritto riguardata,

deve la superiormente proposta questione essere in senso negativo risolta ».

602. Sulla proprietà dei sepolcri o tombe private decise una sentenza della Corte di Cassazione di Napoli in causa Nigro (1), ritenendo che i figli, anche rinunziando all'eredità paterna, conservano il diritto al sepolcro, che il padre abbia fatto erigere, destinandolo alla famiglia, giusta l'iscrizione *per sè e suoi* apposta sul sepolcro stesso. Le ragioni della Corte di Cassazione stanno in ciò che le tombe sono fra le cose, rispetto alle quali il *jus sanguinis* deve prevalere.

Dice a questo riguardo l'egregio commentatore della legge di sanità pubblica (2), che la destinazione « per sè e per i suoi », rende il sepolcro comune a tutti i membri della famiglia all'effetto solo di esservi sepolti.

E il medesimo autore soggiunge altrettanto doversi dire relativamente ai *posti riservati* che i Municipi sogliono vendere per farne sede di sepolture speciali per una famiglia.

603. Accennammo come principio generale nella tassa di occupazione di spazi ed aree pubbliche, essere unicamente nel potere discretivo dell'autorità comunale l'accordare o no la concessione; nè essere lecito al privato di ricorrere all' autorità giudiziaria in caso di diniego (3).

Lo stesso dovrà dirsi per le concessioni di spazi nei pubblici cimiteri per la costruzione di tombe speciali (4).

604. Ma però, se il Comune è libero di concedere o no l'occupazione pei sepolcri speciali e di subordinarla al pagamento di una tassa, non potrebbe sottoporre a tassa l'inumazione nelle tombe comuni, perchè in tal fatto non si ha alcun uso *praeter fundi naturam*, e quindi alcun titolo alla legittimità della stessa.

Così fu deciso giustamente che nel regolamento pel servizio del cimitero non può stabilirsi l'obbligo di pagare al Comune una determinata somma per ogni cadavere inumato, a compenso della spesa di escavazione delle fosse; — poichè in tal guisa verrebbe a crearsi una tassa speciale sulla spesa dell'inumazione, spesa richiesta dall'interesse generale, e che come tale deve quindi ricadere a carico del bilancio comunale (5).

E il Consiglio di Stato, nel seguente parere, stabilì i limiti, entro

---

(1) Cass. Napoli, 7 febbraio 1879 (*Foro it.*, ann. 1879, p. 1839).

(2) GIANZANA, *Comm.* cit., ivi.

(3) Ved. *Le imposte comunali*, vol. I, tit. XIV, cap. III.

(4) In questo senso DALLOZ, *Répert.* voc. *Culte*, n. 802).

(5) Nota ministeriale, 3 marzo 1871, alla Prefettura di Napoli. Regolamento pel cimitero del Comune di Procida (*Riv. Amm.*, ann. 1872, p. 147).

cui deve ritenersi come assoluto il principio dell'esenzione da tassa per le semplici inumazioni:

« Considerato che le spese per i cimiteri sono tra le obbligatorie per i Comuni: il che importa che devono essere fatti a carico dell'erario comunale tutti i servizi che sono indispensabili, perchè il cimitero valga all'uso, a cui è destinato, rispetto alla generalità degli abitanti;

« Che tra siffatti servizi è certamente quello della inumazione dei cadaveri nelle sepolture o fosse comuni; onde, per essa inumazione, i Consigli comunali, nel formare i regolamenti sulla polizia dei cimiteri, non possono imporre veruna sorta di tasse;

« Che ciò non può applicarsi rispetto alle inumazioni, per le quali il Comune presti comodità o cautele od altre cure speciali qualsiasi, nel qual caso, facendosi dal Comune un servizio, cui non sarebbe obbligato per legge, nulla impedisce che egli imponga l'onere di un corrispettivo a chi voglia liberamente domandargli il servizio stesso;

« Avvisa:

« Che nei regolamenti per la polizia dei cimiteri non possano imporsi tasse per la inumazione nelle fosse o sepolture comuni, ma solamente per la inumazione, la quale sia accompagnata da qualche servizio speciale » (1).

605 E nemmeno indirettamente possono i Comuni rendere non gratuito l'ufficio della semplice inumazione collo stabilire una tassa pel trasporto dei cadaveri al cimitero. Al quesito: se e fin dove sia ammessibile un contributo pel detto trasporto, ecco ancora come rispose il Consiglio di Stato:

« Veduti gli art. 118 e 138, n. 6, della legge com. e prov., e gli art. 61 e 79 del regolamento 8 giugno 1865 per l'esecuzione della legge sulla sanità pubblica;

« Ritenuto che l'art. 79 del regolamento per la esecuzione della legge sulla sanità pubblica pone nella competenza esclusiva delle autorità municipali la polizia dei cimiteri e quella concernente il trasporto dei cadaveri;

« Che quindi le autorità municipali, in conformità della legge e dei regolamenti generali, possono prescrivere tutte le norme convenienti a tal fine, secondo le diverse circostanze locali;

« Ha considerato:

« Che i Municipii possono bensì disporre i mezzi per il trasporto dei cadaveri dalle case ai cimiteri e possono imporre, a chi voglia valersi dei mezzi così disposti, il pagamento di somme determinate, come prezzo di servizi liberamente domandati e fatti; ma non pos-

(1) Parere del Consiglio di Stato, 30 maggio 1871, dal Ministero adottato (*Riv. Amm.*, XXII, 565).

sono rendere coattivo il servizio, e coattivo, conseguentemente, l'onere della tariffa;

« Che ciò può farsi tanto meno, quando, come nel caso presente, l'onere della tariffa sia rivolto, non tanto a far pagare un servizio imposto coattivamente, quanto a procurare un *contributo*, ossia una rendita a favore della finanza del Comune;

« Che, infatti, sia l'imporre a un servizio il carattere coattivo, sia il fare risultare da un servizio di polizia ed igiene una tassa, che la legge non riconosce, ripugna ai principii della nostra legislazione, quali risultano eziandio dall'art. 118, n. 2 e 3 della legge com. e prov. » (1).

606. A complemento della materia, non possiamo non accennare ad un'elegantissima questione, dibattuta nella dottrina e nella giurisprudenza. — A chi spetta il diritto di dar sepoltura speciale all'estinto, e di farsi, diremo così, contribuente alla tassa di concessione?

Non è dubbio che quando sia stata espressa una volontà in proposito, questa deve essere osservata: *dicat testator et erit lex*. E se ciò ha effetto in ordine ai beni e alla disposizione degli stessi, tanto più dovrà dirsi in ordine a quel che resta della persona che si è estinta.

Fu sempre riconosciuto pienamente efficace un mandato all'oggetto di provvedere in determinato modo alla sepoltura. Il diritto romano in modo esplicito riconosceva valido un tale incarico da dover avere effetto dopo la morte del mandante: « idem Mar-
« cellus scribit si, *ut post mortem sibi monumentum fieret*,
« qui mandavit, heres ejus poterit mandati agere; illum vero qui
« mandatum suscepit, si sua pecunia fecit, puto agere mandati,
« si non ita ei mandatum est ut sua pecunia faceret monumen-
« tum » (2): e questa particolare specie di mandato fu riconosciuta in modo esplicito anche dai codici moderni coll' istituto dell'esecutore testamentario.

E fu riconosciuto che l' incarico affidato per disposizione testamentaria o per mandato, si potesse in caso di morte del mandatario trasmettere nell'erede di lui, pel principio di ragione giuridica: « qui per alium facit per se ipsum facere videtur » (3).

In questi casi, la volontà che è legge, deve avere il suo effetto: nè potrebbero, sia gli eredi del sangue, che gli eredi testamentari semplicemente, arrogarsi un diritto che loro non fu dato, anzi ad altri fu dato, e ad esclusione di essi.

---

(1) Cons. di Stato, 13 luglio 1871, adottato (*Riv. Amm.*, XXIII, 313).
(2) Dig., lib. XVII, tit. I, XII, § 17.
(3) Cass. Torino, 18 marzo 1884 (*La Giurispr.*, XXI, 385).

607. Ma nel caso che manchi qualsiasi espressione di volontà, chi avrà diritto all' estremo pietosissimo ufficio della scelta del luogo pel sepolcro? Si dovrà ritenere che per presunta volontà vi abbiano diritto le persone che il testatore avrà destinato eredi dei suoi beni, o per prepotente diritto di natura, i congiunti più prossimi, *jure sanguinis?*

La prevalenza del diritto del sangue ebbe sostenitori valenti: l'uomo libero del suo corpo, si disse, non ne ha il dominio; natura glie ne affida l'uso e la tutela, è dunque come una specie di patronato « vitaque mancupio nulli datur omnibus usu », secondo l'espressione di Lucrezio. I vincoli del sangue creano a pro' dei congiunti dei diritti che rientrano appunto nella categoria di quelli che sono denominati *jura sanguinis*, ed hanno tratto alla tutela sia della memoria e dei resti mortali dell' uomo, che degli affetti e della morale estimazione. Quindi non basta una semplice presunzione contraria derivante dalla disposizione di beni a favore più di una che di altra persona, per cancellare un diritto di natura: quindi intatta di fronte agli eredi legittimi la suprema eredità delle spoglie mortali del congiunto, e il diritto alla scelta del luogo per l'estremo riposo.

E gravi certamente sono tali ragioni, ma non persuasero sempre i magistrati. Non sempre fu solo la pietà del congiunto estinto che suscitò litigi al riguardo, e talvolta accadde che un prossimo parente diseredato tentasse per non retto animo di turbare quella pace del sepolcro che l'amico o il parente più lontano, ma anche più diletto, e perciò più favorito dal testatore, avrebbe assicurata.

E d' altra parte, se l' intenzione del testatore deve pure predominare in tutto, certamente non è leggiera la presunzione che nasce a favore dell' erede scritto, che cioè l' autore a lui volesse affidata la cura dei suoi avanzi mortali, come a lui dava il vantaggio della devoluzione dei suoi beni materiali.

Onde pieno di sapienza appare tuttora il responso di Ulpiano, che si pronunciava a favore dell'erede scritto: — « Sin autem de « hac re (de funere) defunctus non cavit, nec ulli delegatum hoc « munus est, scriptos heredes ea res contingit; si nemo scriptus, « legittimos vel cognatos, quosque suo ordine quo succedunt » (1); ed una tale soluzione piacque ancora recentemente, sull' appoggio dell'art. 1027 del Codice civile (2).

608. Trattandosi di persona morta *ab intestato*, senza dubbio

(1) Leg. 21, § 4; 14, § 3; e 4 Dig., XI, 7.

(2) Cass. Torino, 18 marzo 1884 (*La Giurispr.*, XXI, 305). — Ved. sulla materia la sentenza della Corte di Parma annullata, colla citata decisione (*Gazz. del Proc.*, XVII, 580), e quella del tribunale di Piacenza, che a sua volta era stata riformata dalla Corte di Appello (*Gazz. del Proc.*, ivi, 587).

dovrà l'ufficio pietoso spettare agli eredi legittimi. Ma anche qui sorse ragione di disputare a chi appartenesse la scelta del sepolcro pel coniuge morto intestato senza prole, se cioè al coniuge superstite, o agli ascendenti, nel contrasto degli affetti delle due famiglie, la novella e l'antica.

La questione non è nuova: è conosciuta una decisione del tribunale di Lisbona che si pronunciò a favore della madre contro il marito (1); in senso contrario, una della Corte di Nancy (2), ed altre parecchie in Francia (3), ed una celebre sentenza in Italia,

---

(1) Tribunal de premier instance de Lisbonne (Portugal), M. Josè Maria Borgès juge (DALLOZ, *Jurispr.*, ann. 1875, III, 49). La questione si presentava nel fatto sinistramente sfavorevole alla causa del marito, come appare dal seguente inciso: « Considérant outre cela qu'il répugnerait à tous les principes du droit, de la moral et même de la décence publique, qu'un individu *convaincu par jugement passé en force de chose jugée, du crime d'assassinat*, put retenir en son pouvoir et garder le cadavre de la *victime de son crime*, contre la volonté de plus proches parents consanguins de celle-ci... Considérant aussi qu'on ne peut assigner à cette opposition d'autres raisons que celles d'éviter qu'on élève à la défunte un monument qui rappelle son triste destin aux générations futures, et celle de faire qu'elle soit oubliée dans le caveau où elle est à cette heure ».

(2) DALLOZ, *Jurispr.*, ann. 1869, II, 233.

(3) Ved. ancora DALLOZ, *Jurispr*, ann. 1866, II, 177; e le varie sentenze in favore dell'una e dell'altra tesi riportate in nota. È anche celebre negli annali giudiziari una causa di questo genere discussa nel 13 agosto 1850 dal Tribunale civile di Saint-Etienne. Trattavasi ivi di stabilire tra il padre e il marito chi avesse diritto a dar sepoltura alla donna. Il marito difeso dall'avv. Aublot, ricorreva all'indole del matrimonio che diceva superiore ai vincoli del padre; ricordava l'*erunt duo in carne una*. L'avv. Mennier difendeva le ragioni della famiglia, fondandosi sull'esser morta la donna senza figliuoli del matrimonio, senza testamento; e soggiungeva: « A carico di chi la legge mette le spese del seppellimento? — A carico della successione; il marito non vi è astretto; la legge adunque dichiara che a noi ci appartiene rendere gli estremi uffizi. Questo dovere, che essa ci impone, è troppo conforme alle nostre affezioni, per non essere un diritto ».

Il Pubblico Ministero Durant-Formos, forse, parlò meglio di ambo gli avvocati, poichè, tra le altre cose disse: « Rispetto al diritto positivo noi domandammo, non uscendo dai termini della domanda, a chi appartiene il corpo d'una moglie defunta? Si è ben presto compreso qual fosse il genere di proprietà di cui si trattava, e si è risposto: vivente, la donna non appartiene che a se medesima; morta non appartiene che a Dio ». — Rivolto al marito gli disse: « Ma non sarete voi per mutar di proposito? Altri legami non verranno a creare altre obbligazioni, altri interessi, altre affezioni? Voi farete abbandonare a vostra moglie una tomba tranquilla, quella della sua famiglia, di suo padre, della madre sua, per venire estranea in un altro sepolcro? Voi l'onorereste sopra ogni cosa coprendo d'oblio le dissensioni di famiglia ». — E quel Tribunale di Saint-Etienne, pur rendendo un giusto omaggio ai lodevoli sentimenti che han dato origine alla domanda del marito, disse essere il caso di doverla rigettare, condannandolo nelle spese. — Ved. *Gazz. dei Tribun.*, V, p. 662. E la dottissima monografia dell'illustre avv. Francesco Saverio Correra: « A chi appartenga la scelta del luogo della sepoltura definitiva della moglie morta intestata e senza figli », pubblicata nel giornale *La Legge*, ann. 1875, III, p. 43 e seg.

della Corte di Appello di Napoli, che ugualmente giudicò contro il marito (1).

Indubitatamente le nostre leggi non hanno risoluto la singolare questione: quindi i sostenitori delle due opposte tesi attinsero largamente alle fonti del diritto, e colle argomentazioni per analogia cercarono di supplire a quella disposizione precisa, che nella legge non si trova. E così a favore del coniuge superstite si invocarono i precetti del diritto canonico, e più specialmente si invocò dal canone 2° e 3° del II libro del decreto di Graziano alla causa 13, quest. 2, la regola: *mulieres, si non eligerint sepulturam, sepeliendae sunt cum viris suis.* E si aggiunse, che, se anche sotto il rispetto della nostra legislazione vigente, i genitori perdono la patria potestà sulla figliuola minore che va a marito, la quale cade senza limiti di età sotto la podestà maritale; se ella è tenuta giuridicamente a seguire dovunque il marito nella costui residenza, ancorchè debba allontanarsi anche per sempre dai suoi genitori; se lo stesso obbligo giuridico degli alimenti, che i genitori hanno verso i figliuoli, sottostà a quello che ha un coniuge verso l'altro (2); da tutto questo complesso di disposizioni si doveva dedurre il sistema sintetico, che i rapporti giuridici, che il matrimonio stringe tra coniugi, sono anche dalla nostra legge tenuti più saldi di quelli stabiliti tra i figliuoli ed i loro genitori, non che tra tutti gli altri componenti della famiglia d'origine.

Però anche sulla materia è decisivo l'insegnamento del diritto romano, che con molta diligenza si occupò della questione.

I giureconsulti di Roma distinsero la sepoltura temporanea dalla perpetua; la temporanea era quella dove si poneva provvisoriamente il cadavere; la perpetua era la tomba definitiva ed immutabile, che potevasi destinare in altro luogo più elegante e più adorno. Questa distinzione si trova ricordata nei frammenti di Paolo, vale a dire nelle sentenze ricevute. Egli nel titolo 21 del lib. 1, *Recept. sentent.*, parla del *corpus perpetuae sepulturae traditum;* ed in questo luogo nota, che chi spende pei funerali altrui, *recipere id ab herede, vel patre, vel a domino potest;* non parla del marito, ma mette in primo luogo l'erede, poi il padre, e quindi il padrone.

Nel sistema del diritto antico, il supremo *munus* di destinare la sepoltura, competeva in primo ordine a chi avesse ricevuto mandato. In mancanza di speciale incarico, lo stesso si intendeva tacitamente imposto agli eredi scritti, e in difetto di costoro, agli eredi legittimi: ed anche in difetto di beni, si intendeva dovesse

(1) App. Napoli, 20 dicembre 1874 (*Annali*, IX, II, 37).
(2) Art. 313 al. 2, 131, 162 Cod. civ.

essere raccolto il pietoso ufficio dagli eredi degli affetti, *jure sanguinis:* e in questo caso si indicava il padre: ma nemmeno qui il marito, il quale in certi casi era solo chiamato, come quando avesse lucrato la dote: « impensa enim funeris aes alienum dotis « est. Ideoque etiam dos sentire hoc aes alienum debet » (1). Ma non mai per prepotenza di un diritto di sangue (2).

E non diversa, anche sotto il rispetto della legislazione moderna, parrebbe avesse ad essere la soluzione della controversia. Il matrimonio, secondo la nostra legge, è un contratto civile, che si spegne colla morte (3); e la stessa Chiesa, fra i sacramenti che non imprimono carattere, lo annovera; quindi permesse le seconde nozze al superstite, tanto nel diritto canonico, che nel civile. E colla morte della sposa senza figliuoli, si scioglie ogni rapporto civile tra il superstite marito ed i genitori della stessa (4).

Ma al contrario, in qualunque tempo, in qualunque età, in qualunque condizione il diritto della filiazione e della paternità dura immutabile e incancellabile nella coscienza dei congiunti, e nel sentimento dell'universale: onde, reso impossibile il *consortium omnis vitae,* la figlia che non ha procreato una nuova famiglia, ritorna nell'antica da cui è nata.

609. A complemento di questi cenni sulle tasse comunali per occupazione di spazi speciali nei cimiteri, accenneremo ancora alla tassa stabilita dalla legge 26 luglio 1868, per le autorizzazioni relative ai trasporti, tumulazioni ed esumazioni di cadaveri a richiesta dei privati, allo scopo di speciale onoranza; ma unicamente per avvertire che la stessa è devoluta all'erario nazionale, spettando rispettivamente ai Prefetti e al Ministero dell'interno concedere l'autorizzazione stessa (5). Il che senz'altro ci dispensa dal parlarne di più.

CAPO V.

Tassa di posteggio nei pubblici ammazzatoi. Alcune norme speciali di applicazione.

610. *La tassa di posteggio negli ammazzatoi pubblici. — Istruzioni ministeriali del 1865.*
611. *Precedenti storici — I* macella.
612. *Natura e limiti della tassa di* posteggio.

---

(1) L. 16 e 19, ff *de religiosis.*
(2) Ved. sulla materia, Leg. 20, § 1, ff. *de religosis*, Leg. 28 *eod.*
(3) Art. 148 Cod. civ.
(4) Art. 140 Cod. civ. e 116 n. 3 Cod. proc. civ.
(5) N. 40 della tariffa annessa alla legge 26 luglio 1868, n. 4520.

613. *La tassa non è dovuta che nel luogo dove si eseguisce la macellazione, e non dove semplicemente si smercia la carne.*
614. *È in facoltà delle Amministrazioni locali di rendere obbligatoria la macellazione in luoghi pubblici non solo, ma di stabilire le norme da osservarsi nell'interesse della pubblica igiene.*
615. *Anche questo correspettivo agli effetti giuridici è una tassa.*

610. Sotto il titolo della *tassa di occupazione del suolo pubblico* nelle Istruzioni ministeriali 10 settembre 1865, per l'applicazione delle imposte comunali, si fa cenno della « tassa di posteggio entro i pubblici ammazzatoi ». E nei seguenti termini vengono dati i caratteri della stessa:

« Questa tassa riveste un carattere particolare entro i pubblici ammazzatoi, fatti costruire per cura dei Municipi, per la pubblica igiene, per maggiore decenza e per comodo dei macellai; quindi, invece di essere ragguagliata unicamente in ragione dello spazio occupato, si fa corrispondere al numero delle bestie macellate » (1).

Ma se ben si riguarda, questa tassa differisce da quella generale per l' occupazione delle aree pubbliche in molti altri punti, oltre quelli accennati nelle Istruzioni: e piuttosto si presenta come un provvedimento di polizia municipale subordinato al pagamento di un canone. In ogni modo gioverà appena un breve cenno sulla materia.

611. È antica la sorveglianza dell'autorità sullo smercio delle carni, genere di necessità prima, e la cui salubrità deve essere bene guarentita. Un tal servizio, secondo insegna Ulpiano, era affidato al Prefetto della città: « Cura carnis omnis, ut justo pretio « praebeatur, ad curam praefecturae pertinet: et ideo, et forum, et « suarium sub ipsius cura est: sed et coeterorum pecorum, sive « armentorum quae ad hujus modi praebitionem spectant, ad ipsius « curam pertinent » (2). È ricordato il *macellum magnum* che esisteva a tale effetto in Roma, nella regione detta di *Coelimontium*, e al quale furono posteriormente aggiunti i due altri, *in regione Esquilina*, e *in regione Fori romani*. I luoghi destinati ad ammazzatoio si dicevano più propriamente *lanionae*.

In Francia, l' ordinanza 25 marzo 1830, regolava la polizia di tali luoghi nell' interesse della pubblica salute (3): e gli esercenti cui si rendeva obbligatoria la macellazione nei luoghi stessi, sotto la sorveglianza dell'autorità, erano soggetti ad una tassa speciale, che si percepiva in ragione dei capi di bestiame, secondo l'ordinanza precitata, e poi in ragione del peso, secondo la successiva ordinanza del 23 dicembre 1846.

---

(1) Istruzioni min., 10 settembre 1865, cap. III (*Le gabelle del Regno di Italia*, ann. 1865, vol V, p. 350).

(2) Dig., lib. I, tit. XII, Leg. 1, § 11.

(3) Ordonn. du 25 mars 1830, tit. III.

La legge comunale francese annoverava i relativi proventi fra le rendite comunali (1).

612. Ugual diritto di sottoporre a tassa l'occupazione degli spazi nei pubblici ammazzatoi, hanno i Comuni in Italia (2): e sotto un certo aspetto questo canone ha i caratteri della vera imposta, inquantochè esso è reso obbligatorio a chi esercita la macellazione. — Ma però non deve dimenticarsi, che anche sotto l'impero della legislazione francese, come pure sotto l'impero della nostra legge, vera tassa non è, inquantochè il corrispettivo non può spingersi sino al punto di costituire una tassa quasi di esercizio, ma devesi ritenere stabilita nei giusti limiti, essendo destinata più che altro a supplire alle spese di affitto del locale, di veterinario e di sorveglianza (3).

Ed identici principì aveva pure stabilito la giurisprudenza in Francia. « En un mot, si legge nel Dalloz, ce n' est point un « revenue, c'est un recouvrement de dépenses; le tarif ne doit être « conçu qu' en vue de ce dernier résultat » (4).

613. Appunto perchè la tassa in discorso non è un' imposta sull'esercizio della macellazione, ma una retribuzione pel servizio prestato dal Comune, e in ragione del correspettivo stesso, ne segue che quando la macellazione non segua nel Comune, la tassa non è dovuta, quantunque nel Comune venga venduta la carne macellata altrove.

E così, quando a termini dei regolamenti locali non fosse vietato di macellare le bestie in un Comune diverso da quello in cui si introducono le carni già macellate per la vendita, non si potrebbero ritenere gli esercenti obbligati a pagare in questo secondo Comune un'altra tassa di macellazione. — Così stabiliva un autorevole giudicato della Cassazione di Roma.

« La Corte osserva, che non si è posto in dubbio dall'imputato il diritto nei Comuni d' imporre una tassa di mattazione, per le bestie che si macellano nei pubblici mattatoi, nè il fatto d'averla legalmente imposta il Comune di Marino. Solo si è conteso sul punto di sapere se si riscontrino nel caso i caratteri veri e propri della tassa; e la denunciata sentenza fornisce gli argomenti per mostrare come trattisi invece di retribuzione d'un servizio che si rende, ossia d'un correspettivo dell'uso del locale e degli attrezzi

---

(1) Loi 18 juill. 1837, art. 31, n. 6.

(2) Parere Cons. di Stato, 20 marzo 1874 (*La Legge*, XIV, 156).

(3) Ved. sull'ammessibilità di questa tassa di macellazione: Cassazione Roma, 30 dicembre 1882 (*Riv. Amm.*, ann. 1883, p 136).

(4) Dalloz, *Répert.*, voc. *Commune*, tit. III, chap. 3, art. 2, n. 504. Veggasi conforme al parere del nostro Consiglio di Stato, una decisione del Consiglio di Stato in Francia, 20 aprile 1843 (Dalloz, *Répert.*, loc. cit.).

o strumenti per la mattazione. Per modo che, mancando il servizio, manca la ragione della retribuzione. Ed invero si comprenderebbe forse l'obbligo del pagamento della tassa, se il capitolato d'appalto esigesse che la mattazione non potesse avvenire che nel Comune in cui devesi vendere la carne, ma questo divieto non sussiste. L'art. 3, imponendo a chiunque voglia mattar le bestie da vendersi al pubblico, di mattarle *nel locale del pubblico mattatoio a ciò destinato*, non può avere altro senso, se non quello di proibire per le bestie, che vogliano mattarsi nel Comune, la macellazione in locali diversi da quelli destinati a tale scopo. La mattazione, in alcuni Comuni, non vi sono disposizioni che la vietino, è anzi riconosciuta e prevista nella tariffa annessa al capitolato suddetto; ed in questa tariffa non è parola di tassa di mattazione all' introduzione delle bestie macellate, ma sibbene dell' ordinario dazio di consumo. Se adunque l'art. 3 del capitolato non riguarda che le bestie mattate nel Comune, ed è per esse che bisogna pagare all'*appaltatore la tassa per ciascun capo di bestiame stabilita della tariffa*, ognuno vede facilmente come vadano a giusto titolo esenti da detta tassa le bestie macellate in altri Comuni. E dicesi a *giusto titolo*, perchè non usandosi (e non se ne ha obbligo), del pubblico mattatoio, non si può esser tenuti a tassa di mattazione, la quale, come si è detto, non costituisce che una ragione di compenso, un corrispettivo del servizio reso, apprestando il locale e gli attrezzi per la macellazione. Giudicava quindi rettamente il Pretore con la denunciata sentenza, che assolveva dall' imputazione il giudicabile Cinfoli, il quale mattati nel Comune di Arlena gli agnelli, ben a ragione rifiutavasi di pagare la tassa di mattazione introducendoli nel Comune di Marino. E conseguentemente inattendibili riescono i ricorsi proposti dal Pubblico Ministero e dalla parte civile. — Per questi motivi, ecc. » (1).

614. Tutto ciò procede, quando speciali regolamenti, nell'interesse della finanza e della pubblica igiene, non vietino l'introduzione nel Comune di carni macellate altrove, e rendano obbligatoria la macellazione nel Comune e nel pubblico luogo a ciò destinato. Poichè i Comuni hanno la facoltà di determinare obbligatoriamente per tutti, mediante speciali regolamenti, non solo il luogo, in cui deve eseguirsi la macellazione delle carni, ma tutte le cautele giudicate opportune per la introduzione, circolazione e smercio delle medesime; ed anzi, le norme, a quest'effetto dettate nell'interesse dell'igiene pubblica, non possono dirsi lesive di alcun diritto civile o politico dei cittadini, nè quindi l' autorità giudiziaria sarebbe competente a pronunziarsi sul merito delle stesse.

---

(1) Cass. Roma, 7 marzo 1884, P. M. c. Cinfoli (*Riv. Amm.*, ann. 1884, p. 366).

Ed ecco, sul proposito, come si esprimeva la Corte d'Appello di Genova, con molta esattezza e precisione:

« Onde giudicare se l'autorità giudiziaria sia competente a conoscere della domanda proposta dai macellai esercenti nelle frazioni suburbane del Comune di Genova, coll'atto del 12 luglio 1879, è necessario esaminare anzitutto quale sia la sostanza di tale domanda e a che si miri colla medesima, perchè è solamente dopo ciò, che sarà possibile giudicare, se colla stessa si voglia tutelare un diritto civile o politico, ovvero soltanto un interesse;

« Ora gli attori chiedono francamente di poter continuare a macellare, come facevano prima del regolamento municipale, approvato dalla Deputazione provinciale ai 29 maggio 1879; il che è quanto dire di essere esonerati dall'obbligo sanzionato dal detto regolamento di *macellare le carni nell'ammazzatoio di Porta Pila.*

« Se non che, un cosiffatto decreto, il quale ha per scopo di eliminare gli inconvenienti, che possono nascere per la sicurezza e per la salute pubblica, dalla macellazione privata, che si facevan prima nel centro dell'abitato, e di assoggettare ad una visita sanitaria ogni singolo animale sottoposto a macellazione, riguarda essenzialmente la polizia e l' igiene pubblica; e, tanto dalla legge comunale e provinciale del 7 ottobre 1848, quanto da quella del 20 marzo 1865, essendo devoluto all'autorità municipale lo emanare regolamenti sopra questa materia; non si può dubitare che lo stesso decreto sia emanato dall'autorità competente.

« Non si può nemmeno dire che colla stessa sia leso alcun diritto civile e politico degli altri, perchè, se potevano essi avere interesse di evitare la sorveglianza e la spesa, a cui sono sottoposti col suddetto regolamento, ciò non poteva costituire per essi un diritto patrimoniale, e nella convivenza sociale a nessuno è lecito invocare il proprio interesse per impedire all'autorità competente d'emanare regolamenti nell'interesse generale dei cittadini. Ond'è che questa domanda, essendo evidentemente diretta ad ottenere che i cittadini possano essere esonerati dall'obbedire a un regolamento emanato dall'autorità competente e col quale non fu leso alcun diritto civile o politico degli attori; sfugge senza dubbio alla competenza dell'autorità giudiziaria » (1).

615. Per tutti gli effetti giuridici dovrebbe però la tassa di mattazione considerarsi come vera imposta, per le medesime ragioni che già ci indussero a ritenere tale il contributo per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche. E per vero identico è il

(1) Sentenza Corte Appello Genova, est. Daneri, 1 luglio 1881 *Annali*, ann. 1881, p. 443).

fondamento dell'una forma e dell'altra di tributo, per quanto economicamente manchino entrambe di molti dei caratteri essenziali dell'imposta.

Così in ordine alla competenza, dovrà anche in questa materia seguirsi quella speciale stabilita per le imposte in generale.

FINE DEL VOLUME PRIMO.

INDICE

INTRODUZIONE.

I. — *L'imposta e i sistemi dei tributi locali.*

II. — *Il sistema dei tributi locali in Italia nella sua origine formazione e sviluppo.*

TITOLO I.

L'imposizione delle tasse comunali
Ingerenza delle autorità tutorie — I regolamenti
Prospetto delle imposte locali.

Capo I. — *Le tasse comunali — Competenza dei Consigli comunali a statuire in proposito.*

§. 1. *L'approvazione dei regolamenti comunali da parte della Deputazione.*

§ 2. — *L'annullamento dei regolamenti comunali per parte del Governo.*

SEZIONE II. — *Regolamenti provinciali.*

Sezione III. — *I regolamenti governativi.*

Capo IV. — *Prospetto delle imposte comunali — Tasse speciali — Privative — Entrate particolari — Dazi — Sovrimposte.*

TITOLO II.

Tassa di esercizio o di rivendita di qualunque merce — Enti imponibili — Criteri della tassa — Procedimento nell'applicazione.

Capo I. — *La tassa di esercizio o rivendita — Cenni storici — Legge e regolamento del 1870.*

CAPO II. — *Gli elementi imponibili nella tassa di esercizio o rivendita.*

Capo IV. — *Modo di imposizione della tassa di esercizio o rivendita. — Regolamento governativo e regolamenti locali — Accertamento della tassa — Reclami.*

TITOLO III.

Tassa di famiglia o di fuocatico
Definizione della famiglia agli effetti della tassa — Luogo in cui la tassa è dovuta — Norme di applicazione.

Capo I. — *La tassa di famiglia o di fuocatico — Sua storia La legge del 1868.*

Capo II. — *Da chi sia dovuta la tassa — Definizione della famiglia.*

CAPO IV. — *Applicazione della tassa di famiglia — Riscossione.*

TITOLO IV.

Tassa sul valore locativo delle abitazioni.
Concetto della legge 28 giugno 1866 — Oggetto dell'imposta ed esenzioni — Norme generali di applicazione.

CAPO I. — *Fondamento giuridico ed economico dell'imposta.*

CAPO II. — *Oggetto dell'imposta — Enti imponibili — Esenzioni.*

Capo III. — *Criterio determinante dell' imposta — Norme generali di applicazione.*

TITOLO V.

Tassa sul bestiame — Criteri della tassa, e norme di applicazione.

Capo I. — *La tassa sul bestiame — Generalità.*

Capo II. — *Oggetto della tassa sul bestiame — Caratteri e natura — Elementi imponibili, ed esenzioni — Norme di applicazione.*

TITOLO VI.

Tassa sulle bestie da tiro, da sella, da soma.

CAPO UNICO — *La tassa sulle bestie da tiro, da sella e da soma. Norme generali di applicazione.*

TITOLO VII.

La tassa sui cani.

Capo Unico — *La tassa sui cani — Suo oggetto — Esenzioni — Caratteri.*

TITOLO VIII.

Tassa sulle vetture pubbliche.
Precedenti legislativi — Oggetto dell'imposta e limiti
Sua applicazione.

Capo I. — *La tassa sulle vetture pubbliche — Precedenti storici — Norme generali.*

Capo II. — *Oggetto speciale dell' imposta — Norme per la determinazione del luogo in cui è dovuta — Sua applicazione.*

TITOLO IX.

Tassa sulle vetture private.
Natura ed oggetto della tassa — Luogo in cui è dovuta.

Capo I. — *Nozioni generali — Precedenti legislativi.*

Capo II. — *La tassa sulle vetture private — Natura, oggetto e limiti dell'imposta — Luogo in cui è dovuta — Sua applicazione.*

TITOLO X.

Tassa sui domestici.
Prenozioni generali — Definizione dell'imposta.
Luogo in cui è dovuta.

Capo I. — *Prenozioni generali sulla tassa, e precedenti legislativi.*

CAPO II. — *Caratteri dell'imposta — Sua definizione Da chi e dove sia dovuta.*

TITOLO XI.

Tassa di licenza
Sua applicazione — Doppia tassa di concessione e di rinnovazione Compenetrazione con quella di esercizio o rivendita.

CAPO I. — *La tassa di licenza nelle varie leggi e progetti.*

CAPO II. — *Esercizi soggetti alla tassa — Modi di applicarla: esazione separata, e compenetrazione con quella di esercizio o rivendita — Tassa di concessione e di rinnovazione.*

TITOLO XII.

Tassa sulle fotografie.

Capo UNICO. — *Ordinamento della tassa — Sua applicazione Norme per la riscossione.*

TITOLO XIII.

Tassa sulle insegne.

Capo Unico.

TITOLO XIV.

Tassa di occupazione degli spazi ed aree pubbliche — Contributo pel godimento dei beni comunali — Spazi ed aree pubbliche — Beni di uso pubblico (comunali) — Contributo pel godimento dei beni comunali — Tassa per l'occupazione degli spazi ed aree pubbliche — Tassa di occupazione di suolo nei cimiteri — Tassa di posteggio nei civici ammazzatoi.

CAPO I. — *Prenozioni generali — Beni comunali d'uso pubblico. Spazi ed aree pubbliche.*

CAPO II. — *Beni comunali — Demanio privato dei Comuni — Origine e stato attuale — Correspettivo o tassa di godimento — Speciale condizione di questi beni nelle provincie meridionali — La* fida.

CAPO III. — *Occupazione del suolo pubblico — Il* solarium — *Uso ed occupazione — Concessioni — Indole e natura della tassa — Criteri e limiti dell'imponibilità — Sua applicazione.*

Capo IV. — *Tassa di occupazione di suolo nei cimiteri pubblici. Natura delle concessioni.*

CAPO V. — *Tassa di posteggio nei pubblici ammazzatoi. Alcune norme speciali di applicazione.*

IL COMUNE

NEL DIRITTO TRIBUTARIO

COMMENTO ALLE LEGGI

SULLE

IMPOSTE COMUNALI

CON UN'APPENDICE

SULLE

IMPOSTE PROVINCIALI

DELL'AVVOCATO

G. B. CERESETO

Patrocinante a Genova

Volume I.

INTRODUZIONE — *L'imposizione delle Tasse Comunali* — Tassa di esercizio o di rivendita — di famiglia o di fuocatico — sul valore locativo delle abitazioni — sul bestiame — sulle bestie da tiro, da sella, da soma — sui cani — sulle vetture pubbliche e private — sui domestici — di licenza — sulle fotografie — sulle insegne — occupazione di aree pubbliche.

TORINO
UNIONE TIPOGRAFICO-EDITRICE
33, *Via Carlo Alberto*, 33

ROMA — NAPOLI
Piazza S. Silvestro, 75, piano 1° — Strada S. Anna dei Lombardi, 36, piano 1°

Succursali: CATANIA, Largo Gandolfo, 3 — FIRENZE, Via Ghibellina, 96.

1885